

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA
DE LOS POBLADORES POPULARES
URBANOS: ¿DEL *MOVIMIENTO* A UNA
POLÍTICA DE CIUDADANOS?
El caso de El Agustino

Martín Tanaka

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 100

* Martín Tanaka es sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Maestro en Ciencias Sociales y Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Actualmente es investigador del Instituto de Estudios Peruanos y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. E-mail: mtanaka@iep.org.pe

Serie: Sociología y Política 19

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: 15010599-3500

TANAKA, Martín

La participación social y política de los pobladores populares urbanos:
¿del movimientismo a una política de ciudadanos? El caso de El Agustino.
Lima: IEP, 1999.-- (Documento de Trabajo, 100. Serie Sociología y Política,
19)

/PARTICIPACIÓN SOCIAL/PARTICIPACIÓN POLÍTICA/ORGANIZACIONES POPULARES/DEMOCRACIA/LIMA/EL AGUSTINO/PERÚ/

WD/05.01.01/SP/19

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
¿POR QUÉ EL AGUSTINO?	6
ANTECEDENTES: LA IZQUIERDA, LAS ORGANIZACIONES POPULARES Y LA PARTICIPACIÓN (1980-1992)	8
LA TRANSICIÓN: NUEVOS SENTIDOS DE LA PARTICIPACIÓN	12
LA RE-ESTRUCTURACIÓN (1995-1998)	22
PERSPECTIVAS HACIA ADELANTE: <i>ACCOUNTABILITY</i> HORIZONTAL Y VERTICAL	33
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36

INTRODUCCIÓN¹

En este trabajo analizo los cambios en las relaciones entre sociedad y política, a nivel de los pobladores populares urbanos, tomando como referencia el caso del distrito de El Agustino en los últimos años. Sostengo que se han producido profundos cambios en esas relaciones, resultado de la relativa consolidación de los espacios urbanos (pese a la precariedad y la pobreza), de los nuevos perfiles de las instituciones estatales (como el gobierno central y los municipios), y de la crisis de los actores que cumplían funciones de intermediación política (principalmente los partidos), producidos en el contexto de las reformas estructurales impulsadas por el gobierno actual. Como consecuencia de esto, la búsqueda de bienes públicos y el involucramiento en formas institucionalizadas y politizadas de acción colectiva (expresadas en organizaciones y sus dirigentes), dentro de esquemas *movimientistas* pierden centralidad. En la actualidad, grupos de interés particular, acciones colectivas esporádicas y formas individuales de relación entre sociedad y Estado cobran mayor importancia, en el marco de un renovado espacio político local, en el que las autoridades son evaluadas en función a su eficacia. Sostengo que estos cambios configuran un patrón estable y medianamente eficaz en cuanto a su dimensión representativa, y que esto ayudaría a explicar la mayor legitimidad relativa del fujimorismo a nivel de los sectores populares, pese a la crisis. Todo esto hace posible pensar en la *posibilidad* de la configuración de una *política de ciudadanos*, en la que el pluralismo, la competencia y formas de *accountability* horizontal resultan fundamentales. Esto nos debe conducir, a mi juicio, a revisar las maneras tradicionales en las que hemos pensado categorías como participación, sociedad civil, o representación. Sin embargo, manejos políticos de naturaleza autoritaria y clientelar atentan contra el desarrollo de estas posibilidades.

5

1. La investigación de campo que alimenta este trabajo fue llevada a cabo por Ricardo Caro. Tenemos que agradecer a los amigos de *Servicios Educativos de El Agustino* (SER), especialmente a Percy Andía, por su ayuda para la realización de ésta. La responsabilidad por las ideas aquí expuestas es mía, por supuesto.

¿POR QUÉ EL AGUSTINO?

El distrito de El Agustino en Lima es un caso muy interesante porque puede ilustrar con claridad algunos de los cambios sociales y políticos ocurridos en el Perú en los últimos tiempos, y en particular los cambios en las relaciones entre sociedad, sectores populares y política, durante los años del fujimorismo.

En primer lugar, en términos estructurales, el distrito tiene una diversidad muy interesante. Se trata de un distrito popular antiguo², objeto de las primeras invasiones de terrenos en la ciudad de Lima en los años cuarenta; por ello, puede verse en el espacio que comprende el resultado del proceso de consolidación (y degradación, incluso) de los asentamientos urbanos precarios con el paso del tiempo. Además, en tanto las invasiones han continuado, aunque con intensidad decreciente hasta estos años, en el distrito podemos ver ejemplos de las distintas etapas por las que pasa este proceso de consolidación del espacio urbano, empezando por las invasiones precarias³ y terminando en una configuración de corte mesocrático (con acceso a todos los servicios básicos)⁴.

Esta diversidad está ilustrada por Vilela (1991, p. 49), quien distingue cuatro grandes zonas en el distrito: un área degradada, la más antigua del distrito, ubicada en las faldas de los cerros, resultado de las primeras invasiones; un área consolidada, y un área en consolidación, ambas en las zonas planas; y finalmente un área incipiente, ubicada básicamente en la margen izquierda del río Rímac, con asentamientos humanos relativamente nuevos. Con todo, el distrito muestra una progresiva consolidación con el paso de los años. Si tomamos como indicador de ello la evolución en cuanto al acceso a alumbrado eléctrico y al servicio de agua en el domicilio, encontramos cifras elocuentes que muestran avances, pese a una crisis económica que empieza hacia mediados de los años setenta. Datos en el mismo sentido los podemos encontrar en Dietz, 1998, cuando analiza el pueblo 28 de Julio, en la Avenida Riva Agüero. Dietz sigue la evolución de ese pueblo en varios momentos (1970, 1982, 1985 y 1990), y constata su progresiva consolidación.

De otro lado, El Agustino es un distrito de extremos también en términos políticos, que ilustran claramente la profundidad de los cambios ocurridos en el país. Me refiero a que durante todos los ochenta, El Agustino fue considerado un bastión político de la izquierda, mientras que en los noventa podría serlo del fujimorismo. La Izquierda Unida ganó en la primera elec-

2. El distrito de El Agustino fue constituido legalmente como tal el 6 de enero de 1965, por ley n° 15353. Ver Cotera, 1996.
3. En la actualidad existen en el distrito unos 62 asentamientos humanos (Cotera, 1996).
4. Es importante mencionar que el área más consolidada del distrito fue recortada, formándose el distrito de Santa Anita, en octubre de 1989; ello afectó seriamente las rentas municipales: como consecuencia del recorte, el presupuesto municipal disminuyó en un 20% (SEA, s/f).

ción municipal después de la transición a la democracia en noviembre de 1980, y el alcalde electo fue Alberto Gamarra (IU-UNIR), para el período 1981-1983⁵. El alcalde Jorge Quintanilla (IU-PUM) fue electo en 1983, y reelecto en dos ocasiones (1986 y 1989), terminando su tercer período en 1992⁶.

	1972	1981	1989	1993
Total de viviendas	19,882	27,440	36,400	25,239
Viviendas con alumbrado eléctrico	11,819 (59%)	21,030 (76.6%)	26,527 (78.4%)	21,094 (84%)
Viviendas con servicio de agua	7,991 (40%)	11,150 (40.6%)	15,797 (46.7%)	14,852 (59%)

Sin embargo, en enero de 1993, el ganador de la elección municipal en el distrito fue el candidato del movimiento OBRAS, Jesús Cisneros⁷, en el contexto de la crisis de la izquierda y de los partidos en general, extremos niveles de violencia política y agravados niveles de pobreza. Sin embargo, en 1995 fue electo como alcalde Francisco Antiporta, de Cambio 90 Nueva Mayoría⁸, y recientemente reelecto en 1998 por el movimiento Vamos Vecinos⁹, consolidándose una suerte de hegemonía gobiernista que logró superar el embate del movimiento Somos Lima en 1995 y posteriormente de Somos Perú en 1998. Podría decirse que El Agustino resulta un ejemplo ilustrativo de una política exitosa de relación entre sectores populares y Estado desarrollada en el marco del fujimorismo.

Una tercera razón por la cual el caso de El Agustino es especialmente revelador está referida a la dinámica de las organizaciones populares. En lo que respecta a las formas de participación y a las relaciones entre sociedad y política, El Agustino es también un distrito de extremos. Durante todos los ochenta se registró a nivel de base una dinámica política, social y organizativa muy importante. En lo estrictamente político, tuvimos la acción de diversas organizaciones de izquierda, así como una importante presencia de Sendero Luminoso. A nivel social, funcionó una muy amplia y activa gama de organizaciones populares, desde las vecinales hasta las de sobrevivencia que nuclea-

5. La candidatura municipal de IU a nivel provincial obtuvo el 41.41% de los votos, y la de AP el 29.47%, en el distrito de El Agustino. Ver Tuesta, 1994.
6. En las elecciones municipales de 1983, la candidatura provincial de IU obtuvo en El Agustino más del 55% de los votos, y la del APRA sólo el 24.35%. En las de 1986, la candidatura provincial de IU obtuvo el 48.28% de los votos, y la del APRA el 41.75%. En las de 1989, la candidatura distrital de IU obtuvo el 26.52% de los votos, frente al 22.67% del FREDEMO, siendo Quintanilla re-electo por segunda vez (datos tomados de Tuesta, 1994, y Roncagliolo, 1990, para 1989).
7. El candidato provincial del movimiento OBRAS obtuvo más del 50% de los votos en El Agustino. Tuesta, 1994.
8. La votación del candidato distrital de Cambio 90 Nueva Mayoría, Francisco Antiporta, fue de 56.61%, y la del de Somos Lima fue de 40.08%. Datos del JNE.
9. Francisco Antiporta obtuvo el 38.58% de los votos, frente al 22.95% del candidato de Somos Perú (el ex-alcalde por el movimiento OBRAS, Jesús Cisneros). Datos del JNE.

ban a las mujeres. Estos grupos contaron además con el apoyo de los partidos de izquierda mencionados, pero también con el de diversas ONGs y diversas iglesias (en particular de la iglesia católica, de orientación progresista). Es más, de la convergencia entre municipio, ONGs, iglesia, partidos y organizaciones sociales, surgió una de las iniciativas más interesantes de relación entre sociedad y política a nivel local registradas en esos años en el país, que además reflejaba muy claramente las concepciones imperantes sobre lo que debería ser ese tipo de articulación desde el ángulo de la izquierda. Me refiero a la constitución de las MIADES (Micro Areas de Desarrollo).

Sin embargo, este proyecto y este movimiento social se desarticulaban rápidamente entre fines de los ochenta e inicios de los noventa; pasándose de unas prácticas basistas y participativas hacia formas pragmáticas de relación entre sectores populares y la esfera pública y política. Así encontramos, por ejemplo, que la distritalización del programa del Vaso de Leche, de fines de 1996, si bien fue criticada al inicio por los comités de El Agustino, y si bien éstos se unieron a las protestas de la Coordinadora Metropolitana, en la actualidad las dirigentas expresan su conformidad con los cambios, que les ha permitido participar más (por medio de la constitución de un Comité Administrativo conformado por representantes del municipio y de los comités del distrito), y ampliar la cobertura del programa.

8

¿Cómo explicar todos estos cambios? ¿Qué sentidos y consecuencias tienen? ¿Qué conclusiones podemos extraer de ellos? Para responder estas preguntas empezaremos por analizar el pasado del que se proviene.

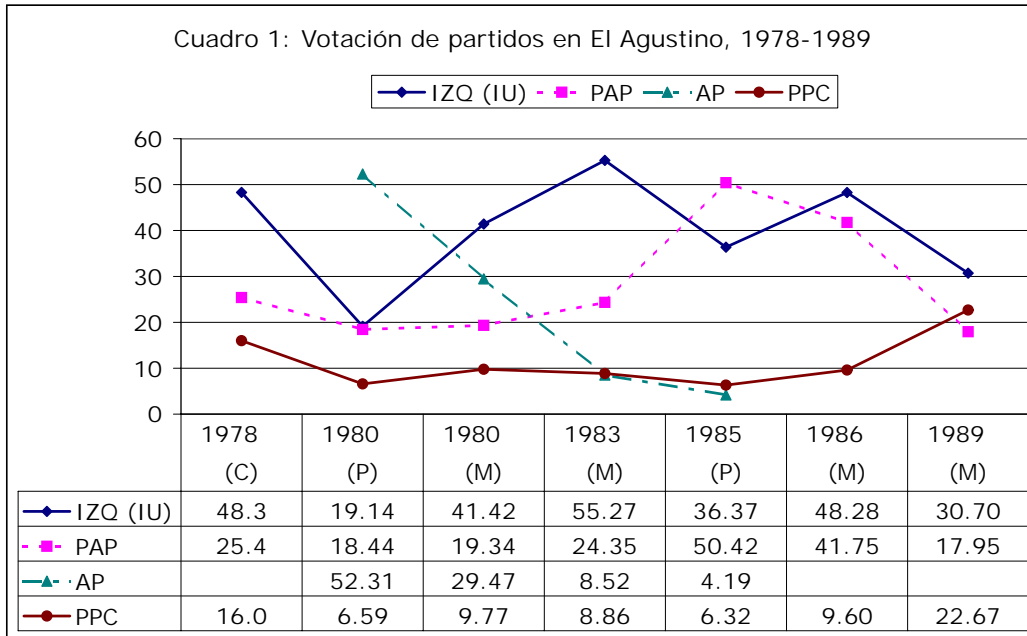
ANTECEDENTES: LA IZQUIERDA, LAS ORGANIZACIONES POPULARES Y LA PARTICIPACIÓN (1980-1992)

Durante los años ochenta, el distrito de El Agustino aparecía como un bastión de la izquierda, y como expresión de la opción mayoritaria por la izquierda a nivel de los pobladores de sectores populares¹⁰. Algunos autores han llamado la atención sobre la presencia de una conciencia radical entre los pobladores populares urbanos en esos años¹¹. La gestión de la izquierda y en particular del alcalde Jorge Quintanilla (IU-PUM) cubre prácticamente todos los ochenta, desde 1983, y sus dos re-elecciones sucesivas (1986 y 1989) parecen confirmar esta hegemonía.

En el marco de esta hegemonía de izquierda, a los esfuerzos de los partidos de IU dentro y fuera del municipio, se sumaron también los esfuerzos de diversas ONGs y de sectores de la iglesia católica, que buscaban convertir ese respaldo electoral en organización, buscando lograr mayor capacidad

10. Para un análisis de los factores que intervienen en la determinación del voto por la izquierda entre pobladores de sectores populares ver Dietz y Dugan, 1996.

11. Ver Stokes, 1995.



Todos los datos son tomados de Tuesta, 1994, salvo los de 1999 (tomados de Roncagliolo, 1990). Los datos de las elecciones municipales muestran los votos obtenidos por los candidatos provinciales en el distrito de El Agustino, salvo para 1989. En ese año, se muestran los votos alcanzados por los candidatos distritales: dentro del voto de la izquierda, hemos sumado los votos obtenidos por IU (26.52%) y por ASI (4.23%); y el porcentaje del PPC corresponde al candidato del FREDEMO. En esa misma elección, a nivel provincial, la IU alcanzó el 16.33%, el FREDEMO el 14.53%, el PAP el 11.70%, el ASI el 2.33%, y OBRAS el 50.90% (a pesar de que OBRAS no presentó candidato en el distrito). En 1978 y 1986, AP no participó en las elecciones. En 1989, participó como parte del FREDEMO. En 1978 y 1986, AP no participó en las elecciones. En 1989, participó como parte del FREDEMO. En 1978, la votación de la izquierda corresponde a la suma de los votos de FOCEP, UDS, PSR, y PCP.

de influencia y poder político para los pobladores de sectores populares. Este apoyo por supuesto potenciaba esfuerzos espontáneos surgidos desde abajo, de la acción de los propios pobladores, como intentos de satisfacer necesidades consiguiendo bienes públicos (y también privados) por medio de la acción colectiva. Esta convergencia de iniciativas tuvo su expresión más acabada en la propuesta municipal de las MIADES, (Micro-Áreas de Desarrollo), de 1987, planteadas por sus organizadores como gérmenes de auto-gobierno y de poder popular¹².

Se establecieron ocho micro-áreas de desarrollo, con un criterio espacial, con base en las características geográficas y sociales de las zonas. Con las MIADES se buscaba, entre otras cosas, centralizar a las organizaciones populares existentes¹³, y que el conjunto de la población se organizara con criterios territoriales y funcionales, para hacerla participar en la gestión y plani-

12. Ver Romero, 1993.

13. Es decir, que se expresaran a través de una sola instancia representativa, buscándose evitar la dispersión.

ficación urbanas. Así, participarían organizaciones vecinales, pero también las organizaciones de mujeres, vinculadas a los Comités de Vaso de Leche y Comedores Populares. El proyecto empezó a gestarse hacia 1985, con el apoyo del Concejo Metropolitano durante la gestión de Alfonso Barrantes. Participaron también en este proyecto, por supuesto, los partidos de Izquierda Unida (IU), especialmente el PUM (Partido Unificado Mariateguista), partido del alcalde Quintanilla. Esto condujo a una suerte de confusión de planos, en los que se cruzaban la militancia partidaria con el trabajo municipal. Participaron también en este proyecto varias ONGs, a través de comisiones técnicas (de saneamiento físico-legal y planificación urbana, p.e.)¹⁴.

Podríamos decir que la propuesta de las MIADES condensaba una concepción y una apuesta política por parte de la izquierda de lo que debieran ser las relaciones entre sociedad y política, entre sectores populares, instituciones y autoridad política, enmarcadas dentro de una estrategia más amplia de conquista del poder del Estado, en la que la participación, la auto-gestión y el auto-gobierno aparecen como elementos centrales. El alcalde Quintanilla, por ejemplo, relacionaba hacia 1991 el proyecto de las MIADES con el de la Asamblea Nacional Popular, llamada a convertirse en un parlamento del pueblo (Romero, 1993). Por ello Tovar señala que

10

Este proyecto [el de las MIADES] surge como corolario de un esquema ideológico de los partidos de la izquierda radical, al momento de asumir una responsabilidad gubernativa a nivel de los municipios. La idea motivadora era llevar a la práctica la consigna de generar los factores de poder popular, que dentro de la lógica marxista-leninista peruana significa el esfuerzo por construir un eje de poder alternativo al oficial, sustentado en la organización del pueblo (Tovar, 1996, p. 32).

Este proyecto era compartido en lo básico por las ONGs que se involucraron en el mismo, por ello puede ser tomado como expresivo de un universo de ideas de izquierda compartido por actores diversos. Es interesante constatar que las MIADES se pensaron también como una estrategia para reactivar y potenciar (desde arriba, cabe señalar) a organizaciones sociales percibidas como débiles, y que esa debilidad se explicaba como consecuencia de la consolidación del espacio urbano, una vez que se obtuvieron los servicios básicos (Romero, 1993). Así, las MIADES contrarrestarían esta tendencia al retraimiento en espacios privados, estimulando la participación por medio de organizaciones y también su proceso de centralización; para ello, se estableció que el municipio sólo atendería reclamos de la población si es que éstos era encauzados a través de las juntas de gobierno de las respectivas micro-áreas, desatendiéndose demandas particulares. En palabras del alcalde Quintanilla,

14. Ver Vilela, 1991.

no se trata simplemente de pensar en el agua, desagüe, electrificación; sino en una solución integral. Porque, en tanto esta instancia superior (la Junta de Gobierno de la MIADE) se genera como un embrión de un gobierno popular, de lo que en el futuro será el autogobierno, obviamente tienen que encarar la solución de todos los problemas (Romero, 1993, p. 55).

Para caracterizar a este tipo de concepciones y prácticas he recurrido en otro texto al término *movimientismo*¹⁵. Este consiste en un tipo de expresión colectiva de los actores sociales populares en la arena política, en el que se hace racional maximizar y politizar las demandas por bienes públicos, tomando ventaja del respaldo de un conjunto de grupos de apoyo (básicamente partidos y ONGs), para negociar ante el Estado. En un escenario marcado por la centralidad del Estado en la distribución de recursos, que construye su legitimidad sobre la base de esa capacidad, y con el respaldo de grupos de apoyo fuertes, se hacía racional el desarrollo de acciones colectivas, la constitución de organizaciones y un discurso reivindicativo. Todo esto ayuda a entender la hegemonía de la izquierda entre los pobladores de sectores populares en esos años.

El municipio aparecía como una institución privilegiada para convertir en realidad un proyecto que potenciara estas prácticas, desde el propio Estado. Sin embargo, hubo muchos problemas para una gestión municipal de izquierda exitosa. En primer lugar, tenemos la debilidad del gobierno municipal como institución, tanto financiera, como administrativamente. En segundo lugar, la inexperiencia de la izquierda en cuanto a capacidades de gestión, y su exagerado ideologismo. A pesar de todo, estos problemas lograban ser superados, siendo Quintanilla re-electo en 1986. Sin embargo, a partir de ese momento se presentaron obstáculos más serios. A nivel provincial la IU perdía el municipio, y lo asumía el APRA con el Alcalde Jorge del Castillo. Hacia fines de 1986 el APRA y la IU empezaron a marcar mayor distancia a nivel político nacional, y esto se tradujo a nivel local en que un distrito administrado por la izquierda como El Agustino dejara de contar para muchas cosas con el apoyo del municipio provincial, decisivo en muchos aspectos. Con todo, Quintanilla pudo lograr una segunda re-elección en 1989, en un contexto sumamente difícil. Las dificultades que se presentaron alrededor de esa elección son las que condujeron a la debacle de la izquierda en el distrito, expresivas de la crisis de la izquierda a nivel general¹⁶.

Tenemos en primer lugar el proceso de división de la izquierda, que empezó con la división del PUM en 1988, y se consumó con la de la IU en 1989. La división de la izquierda hizo que las disputas partidarias bloquearan la capacidad de acción del municipio, y que los diversos grupos se neu-

15. Ver Tanaka, 1999. En ese texto señalo que tomo prestado el término de Alberti (1991), pero usándolo en un sentido diferente.
16. Un excelente análisis sobre los problemas de la izquierda para desarrollar una gestión municipal exitosa, en términos generales, puede verse en Parodi, 1993.

tralizaran mutuamente. A esto hay que sumar por supuesto la extrema crisis económica, que prácticamente quebró al Estado en el período 1989-1992, y melló muy seriamente las finanzas municipales; y por si fuera poco debemos considerar además la presencia de Sendero Luminoso en el distrito, que llegó a asesinar a algunos dirigentes populares¹⁷.

Así, la gestión de Quintanilla terminó muy mal, intentando infructuosamente un cuarto período en 1993. La propuesta de las MIADES terminó fracasando, aunque la demarcación territorial mantenga todavía cierta vigencia nominal. Más aún, Quintanilla no ha regresado a la vida política del distrito como lo han hecho Esther Moreno en Independencia, Arnulfo Medina en Comas o Michel Azcueta en Villa el Salvador, todos ellos ex-alcaldes de izquierda re-electos en los ochenta, que perdieron posiciones de liderazgo al igual que Quintanilla, pero las han recuperado recientemente, esta vez dentro de las filas del movimiento Somos Perú.

En medio de los factores que determinaron la crisis de la gestión municipal de IU en El Agustino, sostengo que las cosas fueron mucho más allá de los sucesos de la coyuntura inmediata. En realidad, la crisis de la izquierda fue expresión de una grave incomprensión del sentido de la participación social y política para los pobladores urbano populares¹⁸. La sección siguiente analiza estas cuestiones.

12

LA TRANSICIÓN: NUEVOS SENTIDOS DE LA PARTICIPACIÓN

Entender el súbito declive de las formas de participación propuestas por la izquierda en El Agustino requiere entender la dinámica y sentidos de ésta, y cómo es que se produjeron los cambios hacia fines de los ochenta e inicios de los noventa. Para esto me parece imprescindible superar algunos supuestos ingenuos, provenientes desde dos planos a menudo superpuestos en exceso, el político y el académico, desde los cuales se ha mirado la participación y a los movimientos sociales. Se ha tendido a asumir sin más que el involucramiento en acciones colectivas y en organizaciones centralizadas, ordenadas jerárquicamente, resultan el medio natural y privilegiado de expresión política de la población popular, dentro de esquemas corporativos. En lo político, la izquierda manejó un discurso de relación entre organizaciones populares y política que asemejaba la formación de *soviets*, como el expresado en el proyecto de la Asamblea Nacional Popular al que hicimos referencia. En lo académico, el discurso de los *nuevos movimientos sociales* consideraba a las organizaciones sociales como manifestación de un proceso de democratización, en el que la participación era un valor deseado intrínse-

17. Sobre la debacle de la izquierda en El Agustino ver Schönwälder, 1998.

18. Este punto es sugerido, pero no explícitamente desarrollado, en Larrea, 1989, Vilela, 1991, Romero, 1993, y Tovar, 1996.

camente, por su valor expresivo, y por su contribución al desarrollo de las identidades sociales populares. Como puede verse, se trata de ideas gruesamente inscritas dentro del *paradigma de la identidad*, dentro del estudio de los movimientos sociales.

En otra parte he defendido la idea de que gran parte de la incompreensión del tema de la participación y el rol de los movimientos sociales tiene que ver ya sea con el haber asumido apuestas políticas sin asidero en la realidad, y con haber asumido un tanto acríticamente el paradigma de la identidad sin considerar otros enfoques, como los provenientes desde la teoría de la *movilización de recursos*, entre otros. No se trata de oponerlos, ciertamente, sino de complementarlos, siguiendo los consensos prevalencientes en los últimos tiempos¹⁹. A continuación recurriré a herramientas conceptuales de distintos paradigmas, para analizar los cambios producidos en los últimos años.

Los pobladores urbano populares²⁰ enfrentan diversas necesidades y demandas. En las primeras etapas del proceso de asentamiento urbano, son centrales las demandas por bienes públicos (servicios básicos), provistos por un Estado que busca construir su legitimidad ubicándose en el centro de las pugnas distributivas²¹. Pero las necesidades y demandas por bienes públicos no generan de manera natural ningún tipo de acción organizada. Es más, por tratarse de bienes públicos se presenta un problema de acción colectiva, tal como lo presentara clásicamente Olson (1965), es decir, lo racional, aunque no óptimo en términos paretianos²², es más bien no participar en acciones colectivas, y beneficiarse del esfuerzo de otros. Para que éstas se den, es necesario romper con el problema del *free-rider*²³. El problema de la acción colectiva se resuelve de varios modos; entre ellos, considero que resulta decisiva la intervención de agentes externos, que asumen sus costos e inyectan recursos imprescindibles (desde tiempo hasta dinero). Se trata de partidos,

19. Ver Tanaka, 1994 y 1995, donde desarrollo con extensión estas ideas. Sobre los principales paradigmas de análisis de los movimientos sociales ver Foweraker, 1995; McAdam, McCarthy Zald, 1996; Rucht, ed., 1991, entre otros.
20. Hablo de pobladores urbano populares para poner énfasis en que se trata de actores que toman decisiones en contextos específicos; por ello trato de evitar el uso del término sectores populares, término bastante impreciso. Habría que hacer un esfuerzo colectivo por dotar de un sentido preciso a este término en el vocabulario de las ciencias sociales.
21. La definición de bien público puro es aquel que tiene dos características, la primera es que el disfrute de sus beneficios no puede ser excluyente; y la segunda, que su disfrute no puede ser divisible, o afectar el consumo de los otros. En este sentido, público *no es* sinónimo de provisto por el Estado (hay bienes públicos provistos por el sector privado). Ahora bien, los servicios públicos (ahora sí en el sentido de provistos por el Estado) básicos (como luz, agua, reconocimiento legal), por lo general no son bienes públicos puros (su consumo puede ser excluyente, aunque no siempre divisible). Sin embargo, en las primeras etapas de la vida de los barrios, cuando lo que se está jugando es el acceso *del barrio* al sistema eléctrico, o al sistema de distribución de agua, o el evitar ser desalojados de un terreno, los servicios básicos funcionan como bienes públicos puros.
22. No óptimo en términos paretianos significa que la situación puede mejorar para todos o algunos sin perjudicar a nadie.
23. Una versión actual que discute los problemas de la acción colectiva relacionados con bienes públicos puede verse en Sandler, 1992.

ONGs, e instituciones como la iglesia. Militantes y promotores permiten en gran medida la acción colectiva y la aparición de organizaciones, y además les dan proyección política, al vincularla con organizaciones e instituciones de carácter nacional. Este es justamente uno de los puntos centrales de la teoría de la movilización de recursos para analizar a los movimientos sociales. Como dicen McCarthy y Zald (1977), las necesidades en realidad son secundarias para explicar el desarrollo de organizaciones, porque las carencias y el descontento pueden ser *definidas, creadas y manipuladas* por agentes externos y diversos activistas (p. 1215, traducción y énfasis mío)²⁴.

Las organizaciones que se forman, además, enfrentan un orden institucional que establece incentivos que favorecen o no a la participación, se enfrentan a un Estado con mayor o menor nivel de apertura, y ésta es fundamental para entender la lógica y los ciclos de la movilización social²⁵. Las organizaciones tenían un escenario más favorable cuando se enfrentaban a un Estado distribucionista e interventor, que proveía gran parte de los bienes públicos demandados, y que buscaba ganar legitimidad por este medio. Así, en gran medida, las organizaciones sociales dependen y son resultado de los incentivos establecidos por el Estado, como lo señala Touraine (1989) a nivel de América Latina. A los incentivos que establecía el Estado central hay que sumar la intervención de los municipios, ocupados por la izquierda, que estimulaban diversas formas de participación. Todo esto hacía que fuera *racional* la politización de las demandas y la exacerbación de los conflictos, la intervención de otros actores, para lograr una mejor posición en la pugna distributiva, configurando la dinámica *movimientista* a la que hice referencia. También cobraba sentido la ideología radical que imperó desde los años setenta hasta mediados de los años ochenta (Stokes, 1995).

Así puede entenderse el ciclo de participación y movilizaciones intensas que vivieron muchos barrios de Lima hacia los años setenta y comienzos de los ochenta. Pero en la medida en que ellas resultaban de la confluencia de los factores mencionados anteriormente, el cambio de éstos alteró los sentidos de la participación. Para empezar, en las últimas dos décadas se ha producido un proceso muy importante que, por coincidir con la crisis, pienso que no ha sido suficientemente ponderado, pese a ser harto conocido y evidente, y de importantes consecuencias políticas. Se trata de un proceso de *consolidación del espacio urbano* (Tanaka, 1999). El logro de servicios básicos y la consolidación en general del escenario urbano altera drásticamente las

24. Esta perspectiva, que enfatiza la importancia de agentes externos para dar cuenta de la dinámica de las organizaciones puede verse en los trabajos de Pásara y Delpino, en Pásara *et.al.*, 1991; también en Blondet, 1995. Otra lectura de los movimientos sociales, que enfatiza las identidades democráticas y la autonomía de las organizaciones puede verse en Lora, 1996; y García Naranjo, 1994.

25. Sobre el punto ver Tarrow, 1994, quien modela los incentivos institucionales que enfrenta la acción colectiva, y que ayudan a explicar su dinámica, empleando la categoría de *estructura de oportunidad política*. Un trabajo reciente que utiliza un marco teórico similar al que definiendo aquí (aunque con énfasis distintos) puede verse en Yashar, 1997.

prioridades de los pobladores, y configuran un patrón enteramente nuevo del sentido de la participación, la acción colectiva y la pertenencia a organizaciones. Deja de tener centralidad el logro de bienes públicos y se abren paso con creciente importancia las necesidades referidas a bienes privados²⁶. La crisis no hace sino *acentuar* esta tendencia, no debilitarla²⁷. La demanda por bienes públicos es la que genera la posibilidad de una acción colectiva representativa, forma un grupo virtual, que concierne a todos los pobladores²⁸. Si es que este tipo de necesidades y demandas pierden centralidad entonces la participación y el involucramiento público generalizado también pierden sentido, o en todo caso dejan de tener la importancia que tenían antes.

Este cambio de prioridades se registra en muchas comunidades populares, se convierte en una evolución típica²⁹, ha sido registrado por muchos autores, pero pienso que no se han asumido todas las consecuencias que esto conlleva. Hasta podría decirse que el declive de cuando menos un tipo de vida organizativa de los barrios es signo de su consolidación y avance, antes que de lo contrario. En el caso particular de El Agustino, el punto es señalado por Romero (1993). Más explícitamente el punto es expuesto por Dietz (1998), para el caso de la comunidad de 28 de Julio en el distrito. Dietz muestra cómo con el paso de los años las formas de participación por vía de organizaciones dejan su lugar a otras formas de participación ciudadana, en las que la participación formal por la vía electoral en una de las más importantes. De hecho, como ya vimos, la propuesta de las MIADES buscaba precisamente contrarrestar de alguna forma la tendencia al decaimiento organizacional, estimulando voluntaristamente desde arriba la participación y fortaleciendo las organizaciones existentes.

Sostengo que estamos ante una tendencia constante, irreversible, y ya bastante generalizada en la actualidad. Tomando como referencia el acceso a los servicios de electricidad y desagüe, ya vimos cómo en El Agustino se registra una tendencia constante de ampliación de la cobertura de estos servicios. De los 43 distritos de la provincia de Lima, 30 poseen entre un 76 y un 100% de cobertura de servicio de electricidad en sus viviendas; y 12 entre el 51 y el 75%. En cuanto a cobertura de servicio de desagüe, 17 distritos poseen una cobertura entre el 76 y el 100%, y 16 entre el 51 y el 75% (INEI, 1997). Además, estas tendencias no sólo se registran en Lima, y

26. En etapas posteriores del proceso de consolidación del espacio urbano, servicios provistos por el Estado como agua y luz dejan de ser bienes públicos y se convierten en bienes privados, por ejemplo, en el momento de las conexiones domiciliarias. Más, con la privatización de algunos servicios, dejan de ser provistos por el Estado.

27. Por ejemplo, cuando aparece fuertemente la demanda por empleo o por mayores ingresos.

28. Para ponerlo en términos sociológicos, la presencia de demandas por bienes públicos conforma un "movimiento social (en los términos de McCarthy y Zald, 1977), o un cuasi-grupo (Dahrendorf, 1962). Desaparecida la búsqueda de bienes públicos, el movimiento social o cuasi-grupo también desaparece.

29. Ver por ejemplo, entre muchos otros, Degregori, Blondet y Lynch, 1986, quienes toman como referencia el caso de San Martín de Porres; para el caso de Villa el Salvador, ver Zapata, 1996; para Huaycán, ver Chávez, 1998.

pueden generalizarse para el conjunto de pobladores populares a nivel nacional. En efecto, en Carrión *et al.* 1991, encontramos que, a nivel nacional, los niveles de participación en organizaciones sociales y en diversas actividades comunales es mayor entre quienes se encuentran en diversas situaciones de precariedad socio-económica, verificándose además la diferencia entre quienes poseen o no conexión domiciliaria de agua en sus casas: quienes no las tienen participan más en organizaciones y actividades comunales que quienes no.

A los logros y avances producidos en la vida de los barrios, que desincentivan acciones colectivas que implican un gran y generalizado involucramiento público, hay que sumarle el cambio en el carácter del Estado producido al compás de las reformas orientadas hacia el mercado ocurridas en los últimos años, que reducen la esfera de lo político. Por ello, las acciones colectivas que se dan a nivel popular en los últimos años pierden proyección política, crecientemente tratan temas que se ubican en el ámbito privado o a lo sumo en la esfera de lo público-local, sin mayores repercusiones políticas nacionales. A todo esto hay que sumar por supuesto la crisis de los partidos, y de las ONGs, que impulsaban a las organizaciones y les daban la proyección que hoy carecen. Si asumimos que la participación es un recurso que emplean los actores populares para enfrentar por medio de la acción colectiva determinadas carencias, y no un valor *per se*, y si asumimos que las necesidades que dieron origen a gran parte de ésta ya fueron satisfechas, y que los agentes externos que en gran medida la hacían posible se han replegado, entonces entendemos mejor la situación actual. El declive en la participación en organizaciones, como veremos más adelante, no implica en absoluto un declive en la vida social de los barrios, sólo que ésta se expresa de nuevas maneras.

16

Los cambios en los sentidos de la participación y de las relaciones entre lo privado y lo público no han podido ser asumidas en toda su radicalidad porque la dinámica de la vida asociativa y de las organizaciones sociales no necesariamente decayó en los ochenta y los noventa, sino que por el contrario pareció renovarse, ampliarse, expandirse, en torno a la proliferación de organizaciones femeninas de sobrevivencia. Algunos autores han señalado que después del ciclo de los servicios básicos, se produjo otro ciclo expresado a través de organizaciones funcionales, en las que destacaban las organizaciones de mujeres (Vaso de Leche, Clubes de Madres y Comedores Populares)³⁰. Si bien esto es innegable e importante, sostengo que es un error asumir que hay una suerte de continuidad entre las organizaciones vecinales formadas alrededor de demandas por bienes públicos elementales con estas organizaciones funcionales. Las nuevas organizaciones resultan cualitativamente distintas porque se constituyen alrededor de la obtención de bienes *privados*, es decir, de bienes cuyo disfrute se restringe *a un grupo*, por más amplio que éste sea. De allí que no sea raro encontrar en este tipo de orga-

30. Ver por ejemplo Zapata, 1996, para el caso de Villa el Salvador.

nizaciones problemas agudos de representación en relación con el conjunto de la población de sus comunidades. No es extraño encontrar la sospecha de prácticas clientelares en torno al reparto de los recursos (lo que demuestra que son bienes excluyentes y divisibles), o de un aprovechamiento doloso de los mismos. Los Comités del Vaso de Leche y los Comedores Populares se constituyen con un número definido de beneficiarios, y como instancias de intermediación entre los municipios o el PRONAA, el programa gubernamental de reparto de alimentos. En este caso estamos ante una forma de acción colectiva, que se traduce en una organización, en la que se obtiene un bien privado: por ello no se presentan los problemas que se dan en la acción colectiva que busca un bien público (el *free-riding*). Los participantes reciben incentivos específicos, apropiados de manera particular. Esto por supuesto no quiere decir que la acción colectiva deje de tener costos: tiempo y dinero. El asunto crucial que explica la constitución de organizaciones es nuevamente la disponibilidad de recursos movilizables para constituir los comités o comedores, por ello éstos no agrupan necesariamente a la población más necesitada o precaria³¹. En todo esto, por ello, la intervención de agentes externos es también decisiva. La aparición y el desarrollo de estas organizaciones está estrechamente vinculada a las políticas estatales, que proveen los recursos que justifican su funcionamiento, y a la intervención de ONGs que asumen parte de los costos de la acción colectiva. Diversos trabajos han resaltado la dependencia de las organizaciones de supervivencia de recursos estatales y de la intervención de agentes externos³².

17

Por todas estas razones, propongo pensar este tipo de organizaciones más como *grupos de interés* particular, antes que como movimientos sociales, término como ya vimos muy cargado ideológicamente, al menos en algunas versiones. Así puede entenderse de mejor manera los conflictos que se observan en la actualidad entre diversos grupos de estas organizaciones, de orientaciones políticas distintas (unas pro gubernamentales y otras de oposición, por ejemplo). Ello es así porque estas organizaciones no tienen prácticamente nada en común unas con otras, más allá de la búsqueda de la apropiación de un bien privado. Así, las diferencias resultan naturales. Esto permitiría además entender algunos problemas de representación de las organizaciones existentes, las distancias entre éstas y la población en general. Por ejemplo, en Carrión *et.al.* (1999) notábamos que si bien existe un tejido relativamente denso de organizaciones a nivel de base, ellas concitan una adhesión sólo parcial, por consideraciones críticas de las personas que no participan en ellas. Estas no se sienten representadas por las organizaciones, y quienes participan formalmente en éstas sienten que no poseen mayor capacidad de influencia en las decisiones que se toman. Tenemos que estar

31. Sobre el punto ver Cotler, 1999.

32. Ver nota 25; ver también Kajatt, 1999. Todo esto no quita que haya importantes procesos democratizadores *al interior* de las organizaciones, por supuesto. Sobre el punto ver Cotler, 1999. Por supuesto, también puede darse lo contrario, como puede verse en otros trabajos, que llaman la atención de la prácticas autoritarias entre dirigentas y bases; ver al respecto Yanaylle, 1991 y 1993.

alertas frente a un discurso que habla de la importancia de la sociedad civil y de la participación de manera ingenua, que toma como referencia sin más, acríticamente, a las organizaciones sociales realmente existentes, como supuestamente expresivas de las bondades innatas de la sociedad civil. De allí las enormes distancias entre las prácticas reales y algunos discursos³³.

Estos discursos ingenuos se entienden cuando tomamos nota de que las organizaciones realmente existentes cumplen la función, entre otras cosas, de legitimar la acción de actores tan diversos como el Estado, los partidos políticos, las ONGs y hasta algunos programas de televisión, que intentan construir su legitimidad con base en la promoción de estas organizaciones, en el entendido de que ellas son a su vez representativas del mundo popular en su conjunto³⁴. Un discurso crítico no tiene mucho espacio para desarrollarse. En realidad, postulo que lo más notorio de la mayoría de las organizaciones existentes es constituir la base sobre la cual se proyectan un conjunto de *dirigentes* populares, cuya presencia es imprescindible tanto para los actores mencionados como para la propia población, y que en realidad no *dirigen* ni *representan* propiamente, sino que cumplen una función de intermediación, sirviendo como *brokers*³⁵.

Estos *brokers* asumen gran parte de los costos de la acción colectiva (tiempo y recursos), a cambio de recibir incentivos selectivos de carácter simbólico (status), y material, como retribución a su función de intermediación, y a cambio de integrarse en complejas y extensas redes gracias a su relación con agentes externos. Frente a ellos, los constituyentes de las organizaciones sociales entablan una relación principalmente instrumental; los *brokers* se legitiman mayormente en función de su *eficacia*, por encima de otras consideraciones. Los dirigentes son personajes especiales, excepcionales, surgidos de un mundo popular signado por la precariedad, en donde la atención a lo familiar e inmediato suele por lo general imponerse. Por ello, el dirigente se relaciona con una población crítica, pero en cierto modo pasiva; así, tienden a desarrollarse dinámicas delegativas, en el sentido más estricto, en la relación entre representantes y representados, que en el que si bien el componente participativo se relaja, nunca deja de estar presente un componente de vigilancia y rendición de cuentas *a posteriori*³⁶. El dirigente lo es en virtud del manejo de una serie de complejas capacidades, contactos y relaciones, que implican una muy alta calificación y especialización, que la

33. Sobre el punto ver, además de Carrión *et.al.*, 1998, Roncagliolo, 1999.

34. Se ha vuelto costumbre, por ejemplo, invitar a miembros de comedores populares o comités del vaso de leche a *talk shows* o programas de concurso para dar la imagen de un compromiso con los pobladores de sectores populares.

35. Uno de los primeros en analizar a los dirigentes sociales y políticos como *brokers* es Valenzuela (1977), para el caso chileno. En los términos de McCarthy y Zald, 1977, resultan siendo empresarios políticos (*political entrepreneurs*).

36. La relación entre dirigentes y dirigidos parece paradójica desde el punto de vista de la representación, pero se entiende desde el punto de vista de la eficacia. Interesantes análisis de estas situaciones en ámbitos rurales pueden verse en Fuentes (1998) y Diez (1998).

mayoría difícilmente posee. Por ello, resulta siendo una actividad casi (por fuerza) profesionalizada.

Los dirigentes populares poseen intereses propios, tienen una lógica propia, y cumplen una función de *intermediación* entre la población y los agentes externos, y por lo tanto cabe analizarlos claramente por separado. Esto no pretende en absoluto desmerecer su trabajo ni la importancia de la función que cumplen. Por el contrario, creo que es necesario dar cuenta de manera más precisa la naturaleza de su contribución para poder potenciarla. La tarea del dirigente es una sumamente compleja, y tiene que lograr en su desempeño la maximización de los pagos a obtener en varias arenas, de orientaciones divergentes³⁷: primero, tiene que lograr su sobrevivencia personal, cosa difícil considerando que su trabajo por el grupo lo obliga a descuidar espacios personales; por ello, tiene que asegurarse el acceso a incentivos selectivos. Segundo, tiene también que ser eficiente ante algún agente externo, en términos de su capacidad de constituir grupos; y por último, tiene que ser capaz de representar mínimamente, pero ante todo, ser eficaz ante ese grupo particular de la población (sin que ello signifique que el grupo sea representativo más allá de él mismo, respecto al conjunto de la comunidad). Estos objetivos, antes de ser confluyentes, muchas veces constituyen un juego de suma cero: asegurar la relación con el agente externo (partido político, ONG o institución religiosa) puede llevar a una mala relación con los grupos o la población en general (al imponerse criterios o prioridades ajenas), y viceversa (seguir sin más las demandas de la población puede llevar a romper con las posibilidades de intervención de los agentes externos).

La complejidad de las funciones de intermediación de los dirigentes requiere de ellos una gran calificación, que en muchas veces deviene en una suerte de profesionalización, como ya vimos. Por ello se suele encontrar que algunos líderes barriales mantienen su protagonismo a pesar del paso de los años y a pesar de los cambios en cuanto a las necesidades y demandas existentes; no es por eso de extrañar tampoco que, en términos políticos, no sea raro encontrar antiguos militantes de izquierda hoy trabajando con el municipio de Vamos Vecinos, por ejemplo. Juzgar esto como oportunismo o como una búsqueda de protagonismo por cualquier medio sería profundamente equivocado, a mi entender. Si asumimos la tesis de la intermediación, por el contrario, veremos que siguen cumpliendo una función útil y necesaria en la vida de sus comunidades; los dirigentes se mueven con una lógica en la que prima la relación entre el barrio y los agentes externos relevantes en el momento, antes que una fidelidad a dichos agentes. Por supuesto que también podemos encontrar otro tipo de dirigentes, ideológicos, pero por lo visto son más bien la excepción antes que la regla, en tanto esta actitud atenta contra la eficacia, y los termina deslegitimando como tales³⁸. Final-

37. La referencia teórica es Tsebelis, 1990.

38. En términos de Stokes (1995), se trata de dirigentes que siguen una lógica radical, como contraposición a quienes siguen una lógica clientelar. En términos de Romero (1993), se

mente, encontramos corroboración adicional a la tesis de la profesionalización al encontrar frecuentemente que muchos dirigentes luego se convierten en promotores de ONGs, desempeñan diversos cargos públicos (electivos y nombrados), o planean incursionar en la política formal de manera abierta (postulando a cargos dentro y fuera de sus comunidades). Sostengo que esta concepción de las organizaciones y dirigentes sociales, de un carácter que podríamos llamar realista, es clave para repensar el trabajo con ellos, y el trabajo de promoción del desarrollo en general³⁹. Volveremos a este punto en la parte final.

Ahora bien, si bien he enfatizado que se puede registrar una suerte de declive en la vida de las organizaciones sociales en los barrios una vez que se obtienen los servicios básicos, es decir, bienes públicos provistos por el Estado, y que no debe perderse de vista que los grupos de interés surgidos en los últimos años al compás de bienes privados (en el sentido de que son de apropiación privada), provistos por los programas de emergencia del Estado, reciben incentivos selectivos, de los que no participa el conjunto de la población de sus comunidades, esto no quiere decir en absoluto que la vida asociativa a nivel de base se haya empobrecido. Mas bien sostengo que ésta se expresa de otros modos. En Carrión *et.al.* (1999) tenemos datos que muestran una generalizada y activa participación de la población en diversas actividades comunales, aunque ellas no requieran la formación de organizaciones, en tanto se enfrentan problemas puntuales. Diversos autores proponen que la herramienta conceptual más apropiada para dar cuenta de esta dinámica social es el análisis de redes sociales, de carácter más difuso, pero no por ello menos efectivas⁴⁰.

Quiero ilustrar esto que acabo de exponer con un par de trayectorias personales de dirigentes de El Agustino que me parecen elocuentes. Tomemos primero la trayectoria de una dirigente, y luego la de un dirigente⁴¹.

Ella es una dirigente de unos cincuenta años, actualmente posee un cargo dirigenal en la junta directiva del barrio en el que vive, y es participante de un programa de crédito comunitario promovido por una ONG. Posee una larga trayectoria como participante en organizaciones, y como dirigente social. Anteriormente ha pertenecido a una comunidad eclesial de base, ha sido militante de un partido de izquierda, y ha sido funcionaria del municipi-

trataría de la oposición entre dirigentes programáticos y pragmáticos. Para seguir la trayectoria de algunos dirigentes en El Agustino ver SEA, 1995 y 1996.

39. Algunos trabajos recientes enfocan desde esta perspectiva realista a la relación entre instituciones del Estado, agentes promotores como ONGs y organizaciones sociales. Un interesante análisis puede verse en Grompone, 1998.
40. Ver al respecto Chalmers *et.al.*, 1997; para el caso peruano, ver Panfichi y Twanama, 1997.
41. Las trayectorias de ambos dirigentes son resultado de entrevistas. Los nombres de los entrevistados los mantengo en reserva; he modificado ligeramente algunos detalles de sus vidas para evitar que sean identificados.

pio distrital, durante la gestión del alcalde Quintanilla. Pertenece a la junta directiva de su barrio precisamente por su experiencia y relaciones. Su relación con el programa de crédito comunitario se da como participante y como promotora. En realidad, la ONG la buscó por sus contactos en el distrito, y ella cumplió la función de hacer operativo el programa; ella reunió a un grupo de mujeres, dedicadas al comercio informal, y sirvió de vínculo entre este grupo formado por ella, y la ONG. Su rol fue estrictamente de intermediación, y resulta crucial tanto para el agente externo como para las beneficiarias del programa.

Cuando se le pregunta por su experiencia participativa, ella declara que los líderes nacemos. Desde muy joven se vio involucrada en actividades de promoción social, y no ha dejado casi nunca de estar relacionada con ese mundo. Gracias a él desarrolló su personalidad y autoestima, y logró labrarse un modo de vida, combinando sus tareas de dirigente con diversas actividades, para las cuales las primeras le resultaron útiles.

Por supuesto que su experiencia como dirigente no ha estado exenta de algunas rupturas. La división de la izquierda la afectó, y en general una mala experiencia como militante de partido hizo que en los años noventa asumiera actitudes pragmáticas. Es así como después se volvió a vincular al municipio, pero esta vez durante la gestión del alcalde Antiporta. Volvió a tener una mala experiencia, que por ahora la ha alejado otra vez de esos espacios.

En la actualidad, participa además en un curso de capacitación de dirigentes organizado por una ONG. A la edad que tiene, se siente segura de sus capacidades, y siente una vocación de servicio que la está llevando a considerar la posibilidad de incursionar en la política de manera formal, como una manera de hacer útiles sus habilidades y capacitación a favor de los demás. Está contemplando incursionar ya sea en la política local, o en la política nacional, dentro de alguna lista parlamentaria, en las próximas elecciones.

Otro caso interesante es el de un dirigente. Tiene treintaitantos años, y es actualmente dirigente barrial (aunque esa organización está prácticamente desactivada), y dirigente de un grupo de deudores del Banco de Materiales, que buscan la condonación de sus deudas. Tiene también una experiencia larga como participante en organizaciones y como dirigente social. Ha sido también militante de un partido de izquierda. Sus inicios en estas actividades se remontan a haber participado cuando joven en programas de bibliotecas populares, en diversos grupos culturales, que contaban con el apoyo de la iglesia, de ONGs y del municipio distrital. Su experiencia lo llevó a ser funcionario municipal durante una de las gestiones del alcalde Quintanilla. La división de la izquierda también lo afectó bastante, lo volvió más pragmático, pero no por eso lo hizo dejar las actividades de promoción social, y es así como terminó siendo regidor en el municipio después de Quintanilla, pero dentro de una lista independiente.

Este dirigente constata como todos el decaimiento de la vida organizacional, una vez satisfechas algunas demandas básicas. Sin embargo, en la actualidad es dirigente de un grupo de deudores del Banco de Materiales, organización formada en torno a una necesidad muy concreta y de corta duración por así decirlo, una típico grupo de interés particular. Dada su formación de izquierda, busca politizar las demandas por condonación de la deuda, y tiene estilos que privilegian la movilización y la confrontación. Esto lo hace ser visto con algo de desconfianza por algunos pobladores y otros dirigentes también involucrados en problemas con el Banco, aunque de otra índole. Existe por ejemplo otra organización de pobladores en problemas con el Banco, pero debido a la mala calidad de algunas obras realizadas por los técnicos de éste. Los dirigentes de este grupo asumen claramente que están involucrados en una forma de acción colectiva por un tema puntual, y no expresan ningún interés por politizar sus reclamos, o por seguir una carrera de dirigente. A diferencia del primero, privilegian estrategias de negociación.

22

Como conclusión de esta parte, todas estas cuestiones nos ayudan a entender de qué manera fue posible el desplome tan abrupto de la izquierda en El Agustino, y en el país en general. La izquierda apostó a un tipo de relación voluntarista entre pobladores de sectores populares y política que no tenía una base estructural firme de sustento (dados los cambios en las necesidades de las personas), y que dependía en exceso de los incentivos y estímulos establecidos desde el municipio y otros agentes externos que, replegados por la crisis, hicieron que perdiera sentido ese tipo de relación entre sociedad y política. Lo que esta sección muestra es que la relación entre pobladores urbano populares y Estado por medio de la participación en organizaciones y formas de acción colectiva funciona a través de la mediación de diversos agentes externos e intermediarios, que hace de esa relación una llena de discontinuidades y fracturas. La relación entre sociedad y Estado puede darse de otros modos, no por distintos menos estables y eficaces, y eso es lo que creo que está sucediendo en los últimos años, cambios ahondados además por las profundas transformaciones ocurridas en la estructura social como consecuencia de la reformas liberales.

LA RE-ESTRUCTURACIÓN (1995-1998)

En esta sección sostengo que hacia mediados de la década de los noventa se consolida un nuevo conjunto de relaciones entre sectores populares y Estado, en el cual el mecanismo más importante de relación deja de ser aquel que pasa por organizaciones, sin que esta forma deje de tener importancia. A la base de esto está el nuevo rol del Estado, en el contexto de las reformas hacia una economía de mercado, que a la vez implican una reconstitución de sus capacidades institucionales (después del colapso del Estado interventor), y un nuevo tipo de intereses y demandas presentes en los po-

bladores urbano-populares. Estamos ante un modelo en el que el Estado se relaciona con intereses populares individualizados y en el peor de los casos fragmentados, pasando por encima y en ocasiones desarticulando instancias de intermediación. Con todo, más allá de las prácticas de este gobierno, creo que estamos ante cambios mucho más de fondo, que seguirán más allá de éste. A pesar de sus límites, sostengo que esta forma de relación resulta en gran medida acorde al tipo de situación en la que se encuentran en la actualidad gran parte de los pobladores urbano populares, y que no necesariamente debe ser considerada un retroceso respecto al pasado precedente; en todo caso, la naturaleza y alcances de los cambios están por ser evaluados con precisión.

Estamos ante formas de relación que vinculan a individuos-ciudadanos con el Estado, por diversos mecanismos, plurales, y que configuran la *posibilidad* del desarrollo de una *política de ciudadanos*, distinta a la política *movimientista* del pasado⁴². En la *política de ciudadanos* los mecanismos de participación pasan por la relación electoral (la principal forma de *accountability* vertical), por medio de grupos de interés particular, y por la intermediación de unas élites en un contexto pluralista, que actúan dentro de un formato de competencia, y dentro de un ordenamiento institucional que permite formas de *accountability* horizontal⁴³. Que esta *política de ciudadanos* llegue efectivamente a hacerse realidad depende de un proceso efectivo de democratización, que ojalá pueda darse a mediano plazo; atentan contra éste prácticas clientelares y antidemocráticas que lamentablemente se registran en muchas partes, y en muchas ocasiones promovidas o amparadas por el propio aparato del Estado.

En la sección previa vimos cómo el Estado se replegaba, en medio de las reformas orientadas hacia el mercado. Esto es cierto, pero no lo es menos que, respecto al pasado inmediato el Estado *ha crecido*, ha recuperado su presencia después del colapso fiscal de fines de los ochenta. Se ha reducido en el sentido de que interviene menos en el mercado, pero ha crecido significativamente en el sentido de que ha recuperado presencia respecto al Estado quebrado del pasado precedente⁴⁴. A nivel local esto se expresa en la reconstitución de las finanzas municipales, especialmente notorias a nivel distrital después del D.L. 776, de diciembre de 1993, como veremos.

El Estado se recupera notablemente en el contexto de las reformas neoliberales, hecho que muchas veces es pasado por alto. Por ejemplo, el Presupuesto General de la República aumentó 4.8 veces entre 1992 y 1998, pa-

42. La discusión sobre la política de ciudadanos y la política movimientista es trabajada por Palermo y Novaro (1996) para el caso argentino, aunque en un sentido distinto al presentado aquí. Me he inspirado en estos conceptos y un poco en el tratamiento de estos autores, pero aquí los desarrollo en un sentido distinto.

43. Un análisis de las dimensiones horizontal y vertical de la rendición de cuentas (*accountability*) se encuentra en O'Donnell, 1998.

44. Ver al respecto Kay, 1995.

sando de 6107,494 soles en 1992 a 29523,775 soles en 1998. El Presupuesto como porcentaje del PBI ha ido de un 11.6% en 1992 hasta un 15.1% en 1998; además, al estar el PBI inflado aproximadamente en un 20%, según muchos analistas, este porcentaje podría en realidad estar bordeando el 18% del PBI (Adrianzén, 1999)⁴⁵. La recuperación de las finanzas estatales ha permitido un aumento significativo del gasto social en los últimos años. En 1992 el gasto social implicó al 19.2% del presupuesto, mientras que en 1998 este porcentaje llegó hasta el 40%. El gasto social per cápita también aumentó de manera notable: en 1990 fue de 23.9 dólares de 1979; en 1995, llegó a 61.3 dólares. A pesar de ser uno de los niveles más bajos de la región, lo importante en términos políticos es que aumentó en términos absolutos a nivel nacional⁴⁶. Desde este punto de vista, el Estado no ha hecho sino crecer y hacerse más presente en la vida de los peruanos, lo que por supuesto le permite construir ciertas bases de legitimación.

El gráfico 1 muestra la evolución del gasto social como porcentaje del PBI entre 1980 y 1997⁴⁷. Podemos ver cómo en el segundo gobierno de Fujimori se registran los niveles más altos de las últimas dos décadas.

El gráfico 2 muestra la evolución del gasto social entre 1980 y 1998, en millones de soles constantes de 1994⁴⁸. Puede verse una tendencia sistemática de caída desde 1987, que se detiene recién en 1992, y que muestra una muy importante recuperación entre 1994 y 1998.

Los mayores niveles de gasto social se traducen en obras y en beneficios tangibles para los pobladores de sectores populares. Esto no es apreciado en toda su magnitud por un discurso que enfatiza los límites del gasto social; si bien ha habido una recuperación importante, respecto al pasado precedente, no deja de ser cierto que estamos ante uno de los índices de gasto social más bajos de América Latina; y que los criterios de asignación del mismo no son los mejores, al concentrarse en el Ministerio de la Presidencia y soslayar a los ministerios de línea (ver por ejemplo Adrianzén, 1999). Pese a todas estas limitaciones, pienso que es bastante claro que el impacto político es muy grande, y finalmente es lo que cuenta en lo que respecta a la relación entre el Estado y los actores sociales a nivel en los sectores populares. Esto nos permite entender que, desde que se produce la recuperación de los niveles de gasto social, la base social de apoyo político más fuerte del fujimorismo se encuentre en los sectores populares, claramente desde el inicio de su segundo período.

45. El Presupuesto como porcentaje del PBI fue de 11.6 en 1992, 12.3 en 1993, 14.6 en 1994, 16.6 en 1995, 14.8 en 1996, 14.6 en 1997 y 15.1 en 1998. Datos tomados de Adrianzén, 1999.

46. Datos tomados de Adrianzén, 1994.

47. Los datos de 1996, 1997 y 1998 son datos presupuestados. La fuente es O'Brien y Guevara, 1998.

48. Los datos de 1996, 1997 y 1998 son presupuestados. La fuente es O'Brien y Guevara, 1998.

Gráfico 1

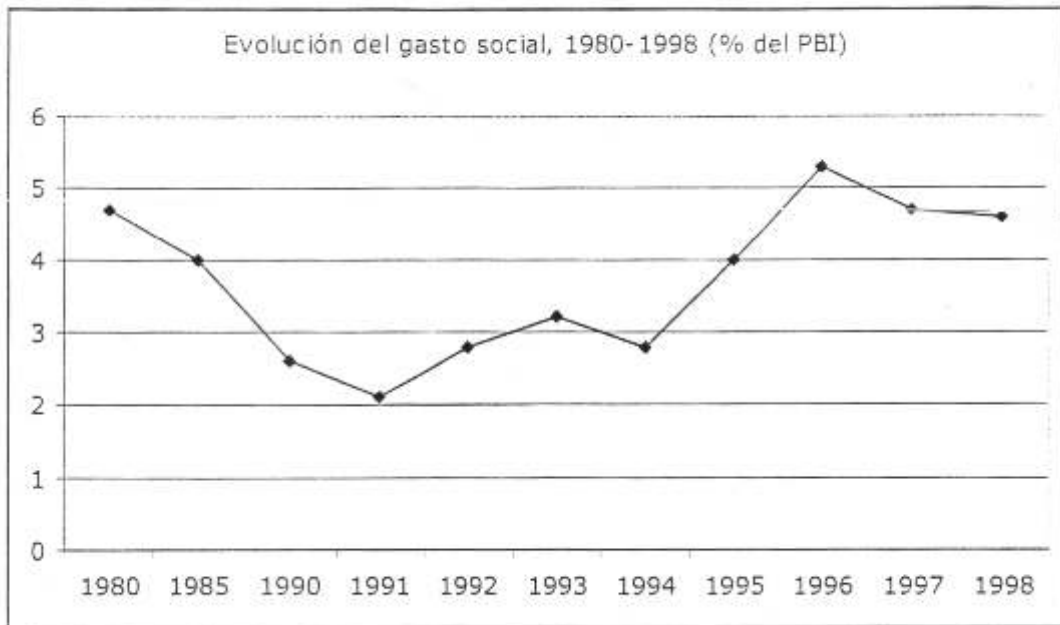
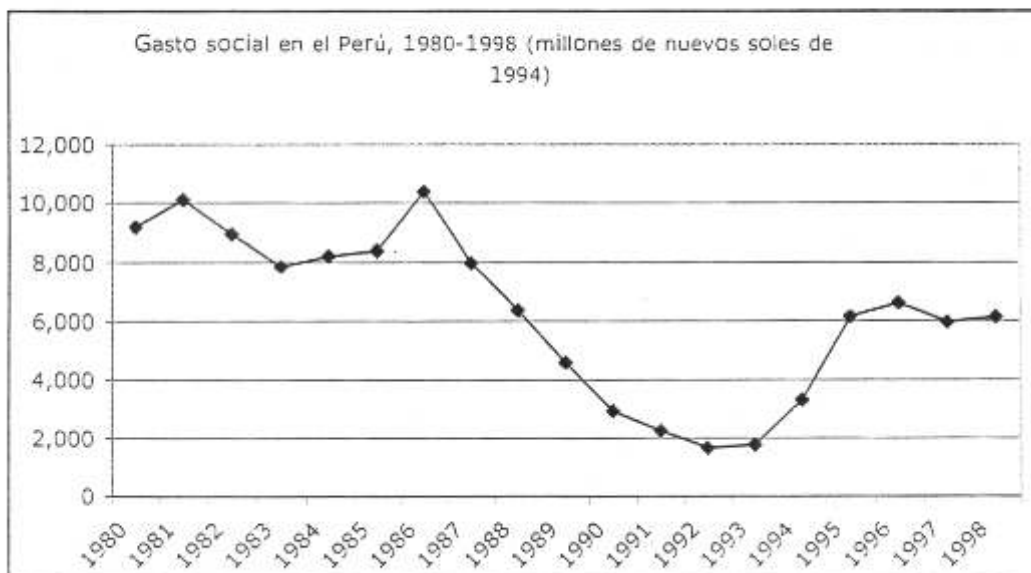


Gráfico 2



Esta apertura del Estado, en un contexto de estabilidad y crecimiento (al menos hasta 1997⁴⁹), en un nuevo escenario de economía de mercado, de debilidad de actores sociales y grupos de intermediación, no generó una dinámica reivindicativa. La situación general tendió por el contrario a desincentivar formas de la acción colectiva expresadas a través de organizaciones, así como discursos y prácticas de confrontación. Se hizo más racional una lógica pragmática de negociación con un Estado a su modo distribuidor, que atiende selectivamente a demandas particulares. Además, hay esfuerzos premeditados por parte del gobierno para desincentivar expresiones organizadas centralizadas y politizadas. Tenemos por ejemplo los incidentes en torno a la distritalización del programa del vaso de leche, de junio de 1996, en el contexto del nombramiento de Alfonso Barrantes como director del programa y de los enfrentamientos entre el ejecutivo y el Alcalde Andrade.

Pero yendo más específicamente a lo que nos interesa, encontramos que junto con el fortalecimiento general del Estado, también se fortalecen las finanzas municipales. Nuevamente, esto no es apreciado en toda su magnitud porque los análisis han tendido a enfatizar la concentración del gasto en el ejecutivo, la reticencia a descentralizar, la escasa proporción del presupuesto que, en términos comparativos, manejan los gobiernos locales. Sin que ello deje de ser cierto, el dato políticamente más importante por sus consecuencias es, a mi juicio, un notable y constante aumento de los recursos de los municipios en general en términos absolutos, en especial desde 1994. A nivel de los gobiernos locales distritales, un cambio importante en este sentido se dio con el D.L. 776 (diciembre de 1993). Si bien el polémico decreto 776 tiene que ser enmarcado en el contexto del enfrentamiento de corto plazo del gobierno con el alcalde Belmont, sin embargo me parece indudable que ha tenido efectos interesantes, acaso no buscados por el gobierno.

Esto tiene efectos políticos importantes, los gobiernos locales son cada vez más significativos, lo que lleva a una activación de los espacios políticos locales en los últimos años, aunque este dinamismo no pase por instancias políticas nacionales⁵⁰. El mayor acceso a recursos hace que los municipios tengan posibilidad de hacer obras y de hacer sentir su presencia en la vida de los vecinos. En el caso concreto del distrito de El Agustino, en 1993 los recursos propios eran apenas el 16.9% de los recursos totales, lo que muestra su dependencia de las transferencias del gobierno central. Las transferencias corrientes del gobierno central constituyeron el 57.6% de sus ingresos totales (Araoz y Urrunaga, 1996). En el mismo año, lo recibido por el Fondo de Compensación Municipal en El Agustino resultó siendo el 73.7% del total

49. La evolución del PBI en esta década ha ido de la siguiente manera: en 1990, fue de -5.4%; en 1991, 2.8%; 1992, -1.4%; 1993, 6.4%; 1994, 13.1%; 1995, 7.3%; 1996, 2.5%; 1997, 7.2%; 1998, 0.7%, y la proyección para 1999, 1.0%. Datos tomados del INEI.

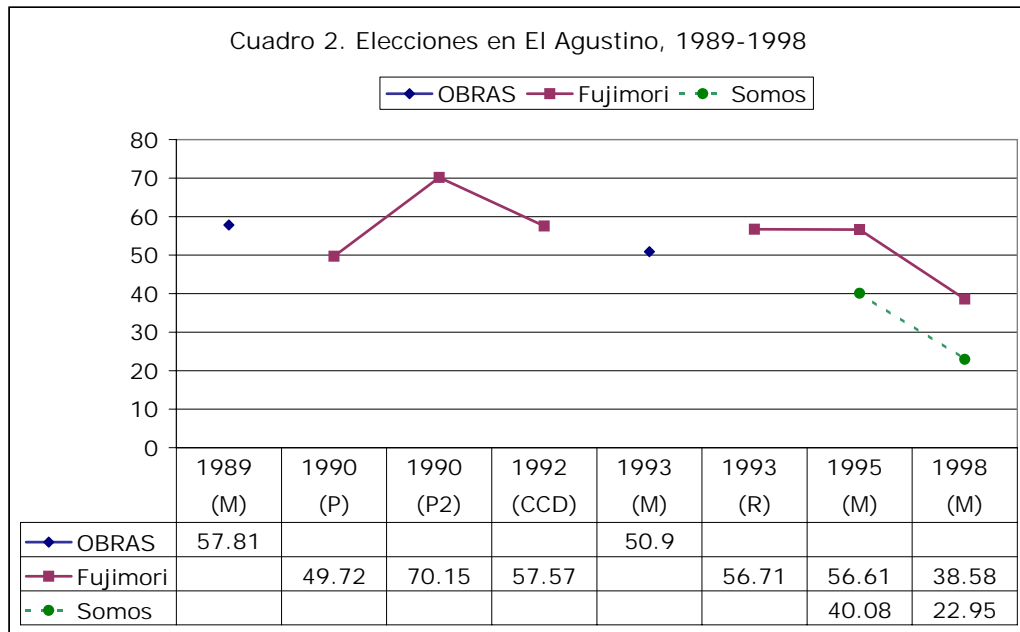
50. Ver al respecto Roncagliolo, 1999, quien analiza algunos distritos de Lima, ilustrando una tendencia que es nacional.

de impuestos, y el 25.5% de sus ingresos totales (datos de 1993). Las cosas empezaron a cambiar entre 1993 y 1994. En 1993, El Agustino percibió 766 miles de soles por el Fondo de Compensación Municipal, el 0.49% de lo que recibían en conjunto los distritos de Lima Metropolitana; en 1994, recibió en cambio 2,169 miles de soles por ese concepto, el 1.94% del total asignado a Lima Metropolitana, un aumento de 183% en sus ingresos por ese concepto.

El fortalecimiento del Estado y de las finanzas municipales desde 1994 ayuda a explicar la re-elección de Fujimori en 1995, pero también la buena performance a nivel de distritos populares de Cambio 90 Nueva Mayoría en 1995, y de Vamos Vecinos en 1998, y la elección y re-elección de Francisco Antiporta en El Agustino⁵¹. Creo que una lectura sesgada de estos resultados los interpretó como una derrota gubernamental, cuando las cosas resultan mucho más matizadas. Si bien los candidatos identificados con el gobierno perdieron en Lima metropolitana en 1995 y 1998, también es cierto que a nivel de cifras absolutas las diferencias se acortan, y que los candidatos identificados con el gobierno tuvieron un buen desempeño en los distritos populares. En las elecciones municipales de 1995, en Lima Metropolitana, a nivel distrital, Cambio 90 obtuvo más votos que Somos Lima (41.13% contra 39.72%), a pesar de que a nivel provincial el resultado se invierte (47.93% contra 52.07%). Cambio 90 ganó en esa oportunidad en casi todos los distritos populares: Ate, Carabayllo, Comas, El Agustino, Independencia, Lurigancho, San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores y Villa María del Triunfo. El único distrito popular que ganó Somos Lima fue Villa el Salvador. Y en las elecciones de 1998, si bien a nivel provincial Somos Perú obtuvo el 58.75% contra el 32.66 de Vamos Vecinos, a nivel distrital, Somos Perú obtuvo el 35.37%, contra el 28.57% de Vamos Vecinos, ganando este último grupo en El Agustino, Independencia, San Juan de Lurigancho y San Juan de Miraflores, a nivel de los distritos populares.

El relativamente buen desempeño de los candidatos identificados con el gobierno creo que es un indicador de la relativa consolidación del tipo de relaciones que se establecen entre Estado y ciudadanía, cuando menos a nivel de los pobladores urbano-populares; relación en la que la legitimidad se construye mayormente en torno a la eficacia en la realización de obras y provisión de servicios. En El Agustino, esto se expresa en obras como construcción de escaleras en las zonas altas, pistas y veredas, construcción de colegios, etc. Obras que se hacen posibles por la reconstitución de las finanzas estatales, tanto a nivel nacional como local. Puede afirmarse que este tipo de legitimación cuenta para todo tipo de autoridades a nivel local, y consti-

51. Por supuesto, esta consolidación de las finanzas municipales llegó tarde para la consolidación del Movimiento OBRAS. Su líder Ricardo Belmont, alcalde provincial de Lima electo en 1989 y re-electo en enero de 1993, postuló a la elección presidencial de 1995, obteniendo apenas el 2.6%. En el caso de El Agustino, lo mismo podría decirse de la gestión del alcalde Cisneros (1993-1995).



Fuentes: Tuesta, JNE.

En 1989 (M), se trata de los votos obtenidos por los candidatos a la alcaldía provincial en el distrito.

En 1990 (P), se trata de los resultados de la primera vuelta de la elección presidencial en el distrito; 1990 (P2) es el resultado de la segunda vuelta de la elección presidencial en el distrito.

En 1992 (CCD) se trata de los votos obtenidos por Cambio 90-Nueva Mayoría en la elección de Congreso Constituyente Democrático en el distrito.

En 1993 (M) se trata de los votos obtenidos por los candidatos a la alcaldía provincial en el distrito. El gobierno retiró su candidato.

En 1993 (R) se trata de la votación por el "Sí" en el referéndum de aprobación de la nueva Constitución en el distrito.

En 1995 (M) se trata de los votos obtenidos por los candidatos a la alcaldía distrital de El Agustino.

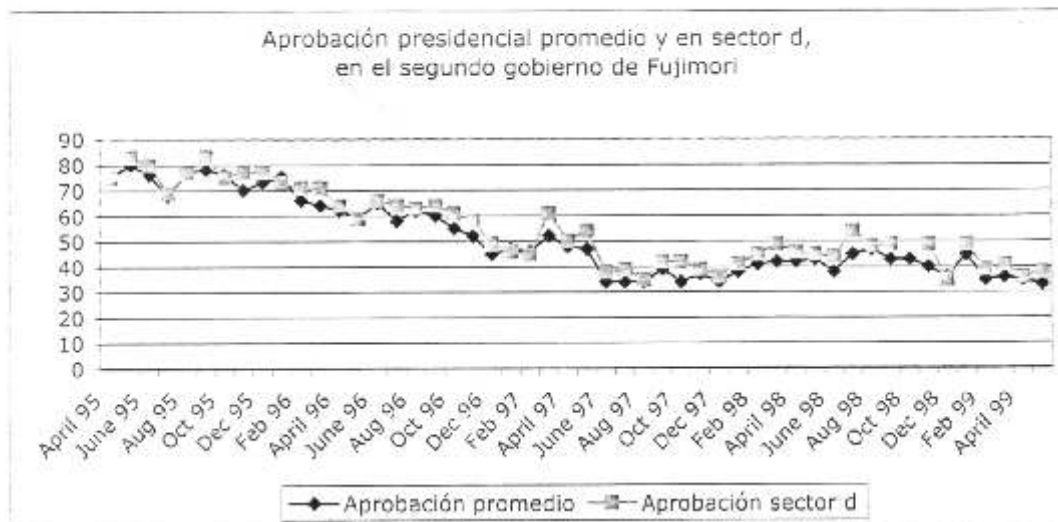
En 1998 (M) se trata de los votos obtenidos por los candidatos a la alcaldía distrital de El Agustino.

tuye una forma de legitimidad política nueva en cuanto a la centralidad del criterio de eficacia por encima de cualquier otra consideración. Si bien es cierto la eficacia siempre ha sido importante, también lo es que antes contaban también otros criterios: identificaciones partidarias, políticas, ideológicas, culturales. En los últimos tiempos la eficacia ocupa un lugar central en el contexto del quiebre de estos otros tipos de identificaciones. Y esto no necesariamente constituye un retroceso.

Esta forma de relación entre sociedad y Estado, vía provisión de servicios, se complementa con aquella que establecen las instituciones estatales con diversos grupos de interés⁵², que se movilizan en torno a demandas específicas, rompiéndose con los esquemas *movimientistas*. Es decir, se rompe una dinámica confrontativa y una dinámica politizada por la intermediación de actores políticos, dentro de esquemas de centralización. Ahora, las organizaciones aparecen claramente como grupos de interés particular, con intereses específicos en torno a un objetivo concreto, y con orientaciones pragmáticas

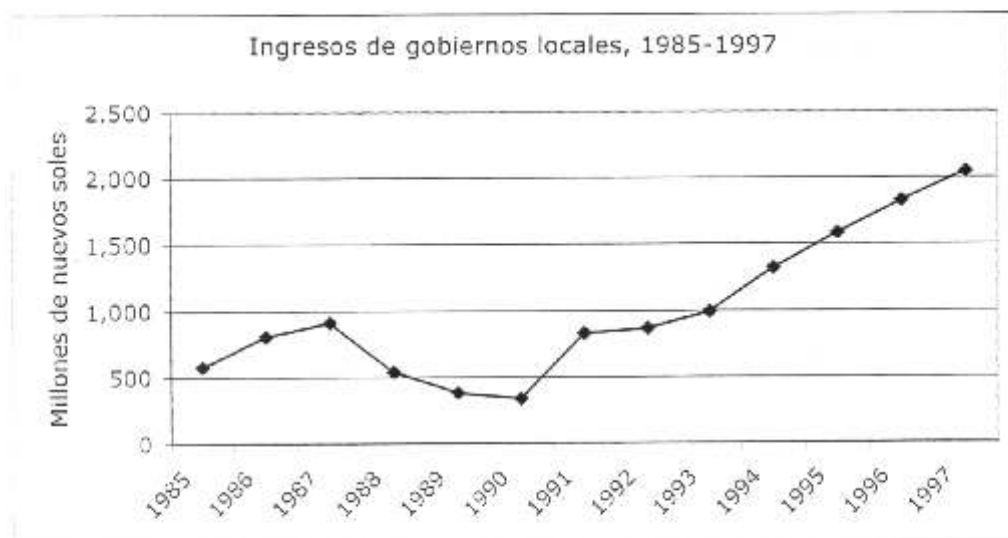
52. No movimientos sociales, no al menos en el sentido *tourainiano* del término.

Gráfico 3



Fuente: APOYO.

Gráfico 4



Las cifras toman como referencia nuevos soles de 1994. Entre 1985 y 1994, los datos de los ingresos son del presupuesto ejecutado; entre 1995 y 1997 se trata de ingresos estimados. Fuente: Propuesta, 1996.

para lograr dicho objetivo. Una expresión clara de estas situaciones la encontramos con la evolución de los problemas en torno a la decisión de distritalizar el Programa del Vaso de Leche, cosa que se produce hacia fines de 1996. En el corto plazo, como ya vimos, es cierto que este hecho hay que enmarcarlo en el contexto del enfrentamiento entre el gobierno y el alcalde Andrade, y la presencia de la izquierda en la coordinadora metropolitana. Sin embargo, no deja de ser cierto que el programa, en manos de la coordinadora metropolitana y del municipio provincial de Lima, mostraba deficiencias, y que la decisión tenía cierto sentido dentro de un esquema de descentralización.

Dice más de la situación real de las organizaciones del vaso de leche pensarlas como grupos de interés particularizados, no habiendo nada sustancial que los una o que justifique su centralización: salvo identificaciones políticas o proyectos políticos, que hoy no existen. Así, la distritalización del programa pudo avanzar sin mayor oposición, y a la fecha los cambios parecen estar funcionando, lográndose una mejora de eficiencia con incluso mayores niveles de participación a nivel de base. En la actualidad encontramos evaluaciones positivas del desempeño del programa a nivel distrital, y también en el caso de El Agustino. Pensar a estas organizaciones como grupos de interés, que obtienen un bien privado ayuda también a entender algunos problemas de representación que tienen, en relación al conjunto de la población. En el distrito y en muchas otras partes es frecuente oír quejas porque siempre es un mismo grupo de señoras las beneficiarias, las miembros en los cargos directivos son generalmente las mismas, rotando de alguna forma cada cierto tiempo, permaneciendo en las organizaciones muchos años, hasta el punto en que ya sus hijos dejaron de ser beneficiarios al pasar la edad escolar.

Este tipo de relaciones entre Estado y grupos de interés es impulsado por supuesto desde el gobierno central, básicamente vía el Ministerio de la Presidencia. Así, otras formas en las que el Estado aparece en el ámbito local para los pobladores urbano populares es por medio de diversas agencias, que proveen servicios específicos, y que establecen relaciones que eventualmente dan lugar a la formación de grupos, pero sólo en casos de emergencia, por así decirlo. Como ejemplos podemos citar a la COFOPRI y al Banco de Materiales. En el primer caso, la regularización de la propiedad de las viviendas es una necesidad y es bastante complicada en el distrito, sobre todo en las viviendas ubicadas en los cerros. Pero la acción de COFOPRI vincula a los pobladores con el Estado de manera individual, y sólo esporádicamente las organizaciones vecinales cumplen tareas de intermediación. Además, pese a que la situación legal de muchas viviendas en el distrito es irregular, no se registra en el distrito una dinámica intensa en torno al reconocimiento de la legalidad de las viviendas. En palabras de un poblador entrevistado, ¿qué nos pueden hacer? No nos pueden botar. Una vez conseguido el reconocimiento genérico del asentamiento, que es un bien colectivo, la titulación resulta un bien privado, frente al cual además muchos pobladores se muestran relativamente indiferentes, seguros de que la posesión

de facto les asegura la propiedad, pese a que esté mal definida en términos legales.

Respecto al Banco de Materiales, como ya hemos visto más arriba, en el distrito se han registrado en los últimos tiempos acciones colectivas de protesta por diversas irregularidades relacionadas a obras financiadas por este Banco. Es interesante registrar que en la organización de estas acciones encontramos antiguos líderes de izquierda, quienes continúan cumpliendo la función de intermediación a la que ya hicimos referencia, así como nuevos líderes incidentales, que no conciben su participación más allá de la solución de su problema específico.

El tipo de dinámica descrito, de relación entre pobladores urbano-populares y la esfera político-institucional, puede entenderse mejor si asumimos que, con la consolidación de los barrios, estos cada vez más muestran una suerte de dinámica mesocrática, en la que la acción colectiva y la pertenencia a organizaciones es menos intensa, y donde los problemas se vinculan mayormente a seguridad y ornato. Según una encuesta realizada por el SEA (1998), para los pobladores de El Agustino los principales problemas del distrito son:

Delincuencia y pandillaje	81.7
Drogadicción	45.2
Basura y contaminación	29.1
Desocupación	22.6
Falta de servicios básicos	21.7
Alcoholismo	6.0
Abandono de la niñez	17.4
Transporte	15.7
Ambulantes/ falta de mercado	9.1
Desunión / falta de diálogo	6.1
Falta de servicios de salud	5.2
Otros	13.5
No sabe / no opina	0.9

31

Como puede verse, los principales problemas se relacionan con la seguridad del distrito, y con la salubridad, problemas que aparecen junto con la falta de servicios básicos, problema más tradicional de los barrios populares. Preguntados los encuestados por qué le hace falta a El Agustino para que sea un distrito mejor, responden:

Erradicar la delincuencia y el pandillaje	65
Mejora de la educación	30
Generación de empleo	30
Mayor atención a los pobres	28
Tener autoridades idóneas	6.1
Acabar con la contaminación	25.7

Trabajo unido y solidario	17.0
Otros	18.7

La mayoría de las respuestas están referidas a problemas estructurales, que van más allá de la problemática local y que muy excepcionalmente dan lugar a acciones colectivas. Pero lo resaltante es que, de los problemas locales, nuevamente los relacionados con seguridad y salubridad aparecen como centrales. En la encuesta se preguntó también por de qué manera se podrían mejorar las cosas en el distrito, y las respuestas fueron:

Unión y cooperación	57.8
Trabajo conjunto entre el pueblo y el gobierno	47.4
Creando oportunidades para los jóvenes	47.4
Planes urbanos	29.1
Más atención y ayuda de las autoridades	21.7
Mayor fiscalización	19.6
Incentivar la educación	16.1
Otras	19.6
No sabe / no opina	1.3

32

Es interesante ver que la mayoría de las respuestas apuntan a mecanismos de concertación y cooperación, antes que de confrontación, más asociados a la dinámica *movimientista* anterior. Para pobladores que enfrentan a un Estado más presente que antes por medio de obras públicas, que busca legitimarse por medio de ellas, y que maneja un discurso antipolítica y anti-partido, se hace más racional una estrategia de negociación. Finalmente, la encuesta registra que un 70.3% declara que le gusta vivir en El Agustino, mientras que un 29.3% señala que preferiría vivir en otro distrito, lo que es otro indicador de la relativa consolidación del espacio urbano.

En general, estos datos nos muestran un espacio urbano básicamente consolidado, con problemas de bajos ingresos y de organización de la vida urbana, con ciertamente muchos problemas sociales, pero que no requieren como antes formas de acción colectiva para solucionarlos. El diagnóstico de los problemas revela además que los pobladores esperan que el municipio funcione sobre todo como un proveedor de servicios, con lo que la dinámica *movimientista* deja de tener el sentido que tenía antes. Esta idea de *consolidación* del espacio urbano puede coincidir con la crisis actual, pese a la gravedad de ésta, porque ella no tiene que ver tanto con la provisión de bienes *públicos*; tiene que ver ante todo con empleo e ingresos, que remiten a bienes privados, de apropiación privada. El relativo éxito de la gestión del alcalde Antiporta está en haberse, en la práctica, ajustado a este tipo de dinámica y haber enfrentado con eficacia los problemas más sentidos por los pobladores. Nuestros entrevistados reconocen, incluso aquellos de oposición al alcalde, logros notables en cuanto al programa de obras, y en cuanto a la

limpieza del distrito. Respecto al pandillaje, otro problema muy sentido, desde el municipio se desarrolló un programa de trabajo con pandilleros, que si bien no tuvo continuidad, tuvo un importante éxito en el momento, y fue eficaz en moderar el problema⁵³.

¿Qué conclusiones podemos extraer de este panorama? ¿Qué consecuencias tiene esto sobre la dinámica política a nivel nacional? ¿Qué implicancias tiene esto para los actores políticos? ¿Qué consecuencias tiene sobre el trabajo de promoción entre los pobladores urbano-populares? Discuto algunas cuestiones que considero relevantes en la última parte.

PERSPECTIVAS HACIA ADELANTE: *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL Y VERTICAL

Para empezar, pienso que los cambios descritos están aquí para quedarse, dada su naturaleza estructural configuran un patrón que va más allá de lo que este gobierno en particular está haciendo. Pienso además que los cambios establecen un escenario *diferente*, no necesariamente mejor o peor, que establecen limitaciones, pero también posibilidades interesantes, y a la vez dejan atrás experiencias que en su momento tuvieron también aspectos positivos y negativos. Por lo tanto, creo que no tiene mucho sentido enfocar las cosas comparándolas con el pasado para lamentar los cambios, tendencia implícita en muchos análisis. De hecho, en gran medida, una evaluación pesimista de la situación actual y los cambios tienen que ver más con las preferencias de algunos observadores que con la situación concreta de los pobladores, que como hemos visto, han mejorado sus condiciones de vida en el espacio urbano de manera notable en los últimos años, aún en medio de la crisis.

Para poder apreciar de una manera más abierta el nuevo tipo de relación entre lo político y los ciudadanos y los grupos de interés particular, que deja atrás la dinámica *movimientista* que involucraba organizaciones estables y centralizadas, habría que recordar que éstas últimas no constituyen ciertamente formas ideales, al menos no desde varios puntos de vista. Recordemos el ideal democrático *madisoniano*, y la desconfianza en las organizaciones intermedias como entes que lejos de democratizar las decisiones y el poder, hacen que éstas privilegien a quienes tienen mayor capacidad de acción colectiva, no necesariamente a quienes más lo ameritan⁵⁴. Y ya hemos visto cómo hay discontinuidades significativas entre la población de las comunidades urbano popula-

53. En coordinación con la policía, las autoridades del distrito lograron reunir a los líderes de las principales pandillas, y comprometerlos a participar en diversas actividades. Se organizaron desde campeonatos deportivos hasta programas de capacitación laboral con jóvenes miembros de pandillas.
54. En los últimos tiempos, se produce un saludable debate sobre las supuestas virtudes de las instituciones de la sociedad civil. Se trata de un asunto problemático. Sobre estas discusiones ver Jean Francois Prudhomme, comp., 1999; De Francisco, coord., 1998; y Hengstenberg *et.al.* eds., 1999.

res en general, los miembros de las organizaciones realmente existentes, sus dirigentes y los agentes externos que asumen parte de los costos de la acción colectiva. En la actualidad el involucramiento en formas de acción colectiva parece ser puntual, sin que esto implique en absoluto un decaimiento en la vida social de las comunidades, una suerte de individualismo absoluto.

Vistas las cosas desde este ángulo, podemos afirmar que hay aspectos positivos potenciales en medio de la nueva situación, que permiten pensar en una *política de ciudadanos*, construída sobre la base de individuos, no de organizaciones, dentro de esquemas acaso más acordes con los de una democracia *madisoniana*⁵⁵. En ella, las elecciones y la disputa por el poder local constituyen un escenario dinámico y abierto, en el que el conjunto de la población puede hacer pesar sus preferencias; ella relaciona el ámbito político con el social también por medio de las demandas planteadas por diversos grupos de interés, en donde la legitimidad de las autoridades se juzga por su eficacia, por sus resultados, de modo que puede darse una forma efectiva de *accountability* vertical. Por supuesto que estamos hablando sólo de una posibilidad hacia futuro, dadas las limitaciones que existen en la actualidad para que se desarrollen elecciones realmente competitivas, y dadas las limitaciones que hay para que la relación entre el Estado y las organizaciones sociales o grupos de interés no estén sujetas a relaciones de naturaleza clientelar, que buscan su cooptación, y por lo tanto desnaturalizan su sentido.

34

Sin embargo, creo que la mayor dificultad para constituir una política de ciudadanos no tiene tanto que ver con la dimensión vertical de la representación democrática, en la medida en que los actores populares en el país han dado muestras de independencia de criterio y de una relativa sofisticación política en sus juicios. En el caso del distrito, las últimas tres elecciones han sido bastante competidas. La legitimidad por eficacia, por resultados es, en el fondo, un criterio de legitimación bastante exigente. La mayor dificultad tiene que ver con la dimensión horizontal de la dinámica democrática, la que se emparenta con las tradiciones políticas liberal y republicana⁵⁶. Esta dimensión de la rendición de cuentas democrática tiene que ver con las élites, con la competencia entre ellas, con su conducta dentro de marcos institucionales, antes que con la relación entre ellas y la sociedad.

Tomando como referencia a los municipios, considero que la gran dificultad que existe está en su extrema precariedad institucional, pese a los avances registrados en los últimos años. El municipio de El Agustino, así

55. Esto no significa renunciar a los ideales de una democracia participativa: sí a *un tipo particular* de democracia participativa. Ver al respecto Tanaka, 1999a, donde exploro los cambios en los sentidos de la democracia participativa desde la filosofía política, rescatando la importancia del reconocimiento de la *complejidad* de las sociedades, y cómo afectan la participación.

56. En los últimos tiempos, muchos trabajos ponen el énfasis en el debilidad de los aspectos republicanos y liberales, no los estrictamente democráticos, en nuestros regímenes políticos. Ver Zakaria, 1996, y O'Donnell, 1998.

como la gran mayoría de municipios en el país, carece de archivos sistemáticos, no posee memoria institucional, no se acumulan ni transmiten experiencias, los funcionarios y regidores sólo excepcionalmente están compenetrados con la naturaleza de sus responsabilidades, y no existen propiamente mecanismos de control y rendición de cuentas efectivos. Conversamos con regidores y funcionarios vinculados al área de participación vecinal, y resulta claro que más allá de las ganas de trabajar y de ser útiles para sus comunidades, carecen de diagnósticos, planes, se produce duplicidad de esfuerzos o desatención de cuestiones importantes, se interrumpen y quedan sin continuidad las iniciativas desarrolladas por quienes dejan los cargos, y cada vez se empieza prácticamente desde el principio. Y esto a pesar de que estamos analizando a una gestión municipal que acababa de ser re-electa. Por supuesto que hacer política en un escenario tan poco institucionalizado deja amplios márgenes para conductas discrecionales por parte de las autoridades y líderes. Sin que la participación deje de ser importante, sin dejar de reconocer que sería provechoso buscar maneras de acercar la población a la política, creo que resulta mucho más importante por el momento construir y hacer funcionar a las instituciones, capacitar a las élites locales, lograr establecer conductas cooperativas y acuerdos mínimos entre ellas, entre otras cosas. Aspectos todos que tienen que ver con la rendición de cuentas horizontal. Es más, si funcionaran bien las cosas a este nivel, es razonable suponer que se produciría un efecto positivo sobre el interés ciudadano en los asuntos públicos, y probablemente sobre los niveles de participación.

35

Fortalecer a los municipios como instituciones requiere una mayor presencia y participación de las élites locales, de los dirigentes sociales y de los agentes externos presentes en las comunidades, pero creo que de maneras un poco distintas a las habituales. Considero que esto lleva a repensar el trabajo de promoción, y la intervención de agentes promotores. Si la prioridad es la construcción institucional, de modo que desde allí se abran espacios para la participación y la democratización, entonces las prioridades del trabajo deben ser cambiadas. Debe darse más atención a las posibilidades de fortalecer al municipio como institución, así como a la capacitación de sus funcionarios y representantes políticos, y debe buscarse la manera de relacionar a las organizaciones sociales existentes y sus dirigentes con las autoridades locales, dentro de esquemas pluralistas, buscando potenciar sus posibilidades, tratando de llegar al conjunto de la población de las comunidades, y no sólo a un grupo. Por supuesto que todo esto son ideas lanzadas al aire, y llevarlas a la práctica resulta muchísimo más complejo. Sólo me limito a señalar la dirección por la que creo que deberían orientarse las cosas.

En medio de todo esto, por supuesto, un gran tema pendiente es cómo relacionar esta dinámica local con la dinámica nacional, que aparecen desvinculadas, más en medio de la crisis de los actores políticos nacionales. correas de transmisión entre el espacio local y nacional. Pero ese es un tema que escapa a los propósitos de este trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADRIANZÉN, Alberto
1999 El gasto social, el Estado, las mujeres y la pobreza. Mimeo.
- ALBERTI, Giorgio
1991 Democracy by Default: Economic Crisis, Movimientismo and Social Anomie. Ponencia presentada en el XV Congreso de la Asociación Internacional de Ciencia Política. Buenos Aires.
- ARAOZ, Mercedes y Roberto URUNAGA
1996 *Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central*. Lima, CIUP.
- BLONDET, Cecilia
1995 El movimiento de mujeres en el Perú. En: Julio Cotler, ed.: *Perú: 1964-1994. Economía, sociedad y política*. Lima, IEP.
- CARRIÓN, Julio, Martín TANAKA y Patricia ZÁRATE
1999 *Participación democrática en el Perú*. Mimeo. Lima, USAID.
- CHALMERS, Douglas, Scott MARTIN, y Kerianne PIESTER
1997 Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?. En: Douglas Chalmers *et.al.* ed., *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Oxford University Press.
- CHÁVEZ, Julio
1998 Procesos organizativos urbanos en un contexto de ajuste estructural y violencia política. El caso de Huaycán (Lima), 1990-1994. Mimeo.
- COTERA, Alfonso
1996 Diagnóstico socio-económico distrital de El Agustino. Mimeo, SEA.
- COTLER, Angelina
1999 Communal Kitchens in Lima: the limits and possibilities for social change of a womens grassroots organization. Mimeo.
- DAHRENDORF, Ralph
1962 *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial* (1957). Madrid, Ed. Rialp.
- DE FRANCISCO, Andrés
1998 *Asociaciones y democracia*. En: *Zona Abierta*, n° 84-85.
- DEGREGORI, Carlos Iván, Cecilia BLONDET y Nicolás LYNCH
1986 *Conquistadores de un nuevo mundo: de invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*. Lima, IEP.
- DÍAZ, Alejandro
1998 Autoridades, familias y liderazgos en la costa de Piura. Mimeo. Encuentro *Formas de autoridad en organizaciones sociales: propuestas desde la antropología*. Taller de Cultura Política, PUCP, Noviembre.

- DIETZ, Henry
1998 *Urban Poverty, Political Participation and the State. Lima 1970-1990*. University of Pittsburgh Press.
- DIETZ, Henry, y William DUGAN
1996 Clases sociales urbanas y comportamiento electoral en Lima: un análisis de datos agregados. En: Tuesta, Fernando, ed., *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- FUENTES, Miguel Humberto
1998 Autoridades locales en una comunidad aguaruna del Alto Mayo. Mimeo. Encuentro *Formas de autoridad en organizaciones sociales: propuestas desde la antropología*. Taller de Cultura Política, PUCP, Noviembre.
- FOWERAKER, Joe
1995 *Theorizing Social Movements*. London, Pluto Press.
- GARCÍA NARANJO, Aída
1994 *Nosotras, las mujeres del Vaso de Leche, 1984-1994*. Lima, CEDAL.
- GROMPONE, Romeo
1998 La descentralización y el desprecio de la razón política. En: Bruno Revesz, ed.: *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima, CIPCA-IEP.
- GRUPO PROPUESTA
1996 Análisis y propuesta del gasto social y municipal para 1997. Mimeo, noviembre.
- HENGSTENBERG, Peter, Karl KOHUT y Günther MAIHOLD, eds.
1999 *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. Caracas, Nueva Sociedad.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)
1997 *Compendio estadístico*. Lima.
1999 [<http://www.inei.gob.pe>]
- KAHATT, Farid
1999 Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú. Mimeo.
- KAY, Bruce
1995 Fujipopulism and the Liberal State in Peru, 1990-1995. Ponencia presentada en el XIX Congreso de LASA, Washington DC.
- LARREA, Enrique
1989 *Poblaciones urbanas precarias. El derecho y el revés (el caso de Ancieta Alta)*. Lima, SEA.
- LORA, Carmen
1996 *Creciendo en dignidad. Movimiento de comedores autogestionarios*. Lima, Instituto Bartolomé de las Casas Rímac, Centro de Estudios y Publicaciones.
- McADAM, Doug, John McARTHUR, y Mayer ZALD
1996 *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge, Cambridge University Press.

- McCARTHY, John, y Mayer ZALD
1977 Resource Mobilization and Social Movements: a Partial Theory. En: *American Journal of Sociology*, vol. 82, n° 6.
- OBRIEN, Eduardo, y Jaime GUEVARA
1998 Análisis del gasto social para 1,998. Mimeo.
- ODONNELL, Guillermo
1998 *Accountability* horizontal. En: *Agora*, n° 8, verano. Buenos Aires.
- OLSON, Marcur
1965 *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- PALERMO, Vicente, y Marcos NOVARO
1996 *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires, Grupo ed. Norma.
- PANFICHI, Aldo, y Walter TWANAMA
1997 Networks and Identities Among Urban Poor in Lima. Ponencia presentada en el XX Congreso de LASA, Guadalajara, México.
- PARODI, Jorge
1993 Entre la utopía y la tradición: izquierda y democracia en los municipios de los pobladores. En: Jorge Parodi, ed.: *Los pobres, la ciudad y la política*. Lima, CEDYS.
- PÁSARA, Luis, *et. al.*
1991 *La otra cara de la luna. Nuevos actores sociales en el Perú*. Buenos Aires, CEDYS.
- PRUDHOMME, Jean Francois
1999 *Demócratas, liberales y republicanos. Ciudadanía, identidad y comunidad política*. Mimeo, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.
- ROMERO, Fernando
1993 *Municipalidad y pobladores. El caso de las MIADES en El Agustino*. Lima, SEA.
- RONCAGLIOLO, Rafael
1990 Elecciones en Lima: cifras testarudas. En: *Que Hacer* n° 62, diciembre 1989 enero 1990.
1999 Ciudadanía, participación y desempeño institucional. Mimeo, IDS.
- RUCHT, Dieter, ed.
1991 *Research on Social Movements. The State of the Art in Western Europe and the USA*. Boulder, Westview Press.
- SANDLER, Todd
1992 *Collective Action. Theory and Applications*. New York, Harvester Wheatsheaf.
- SERVICIOS EDUCATIVOS EL AGUSTINO (SEA)
s/f Datos de El Agustino. Mimeo.
1994 Distrito de El Agustino. Principales indicadores de población y de vivienda. Mimeo.
1995 *Hablan los dirigentes vecinales. Entrevistas a 27 dirigentes de El Agustino*. Lima, SEA.
1996 *Hablan las mujeres dirigentes. Testimonios de 28 dirigentes de El Agustino*. Lima, SEA.

- 1998 Situación y perspectivas de El Agustino el 2005. Sondeo de opinión. Junio (Mimeo).
- SHÖNWÄLDER, Gerd
1998 Local Politics and the Peruvian Left: The Case of El Agustino. En: *Latin American Research Review*, vol. 33, n° 2.
- STOKES, Susan
1995 *Cultures in Conflict. Social Movements and the State in Peru*. Berkeley, University of California Press.
- TANAKA, Martín
1994 "Individualismo metodológico, elección racional, movilización de recursos y movimientos sociales: elementos para el análisis". En: *Debates en Sociología*, n° 19. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
1995 Jóvenes: actores sociales y cambio generacional. De la acción colectiva al protagonismo individual. En: Julio Cotler, ed.: *Perú: 1964-1994. Economía, sociedad y política*. Lima, IEP.
1999 Del *movimientismo* a la *media*-política: cambios en las relaciones entre la sociedad y la política en el Perú de Fujimori. En: John Crabtree y Jim Thomas, eds., *El Perú de Fujimori*. Lima, CIUP-IEP.
1999a El agotamiento de la democracia participativa, la complejidad, y elementos para una refundamentación. En: *Debates en Sociología* (en prensa). Lima, PUCP.
- TARROW, Sidney
1994 *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- TOURAINÉ, Alain
1989 *América Latina: política y sociedad* (1988). Madrid, Espasa-Calpe S.A.
- TOVAR, Jesús
1996 *Dinámica de las organizaciones sociales*. Lima, SEA.
- TSEBELIS, George
1990 *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. California, University of California Press.
- TUESTA, Fernando
1994 *Perú político en cifras. Elite política y elecciones*. 2ª. Ed. aumentada, actualizada y corregida. Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- VALENZUELA, Arturo
1977 *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Durham, N.C., Duke University Press.
- VILELA, Martha
1991 Relación de actores en la gestión urbana: organizaciones populares y Estado. Estudio de caso: Proyecto político Microáreas de Desarrollo de El Agustino. Memoria de Maestría en Ciencias Aplicadas, Universidad Católica de Lovaina.
- YANAYLLE, María Emilia
1991 Mejor callarse... ¡Y todas se callaron!. En: *Márgenes*, año IV, n° 7. Lima, SUR.

1993 Señora, la admiro: autoridad y sobrevivencia en las organizaciones femeninas en un contexto de crisis. En: Taller de Estudios de las Mentalidades Populares (TEMPO), *Los nuevos limeños. Sueños, fervores y caminos en el mundo popular*. Lima, SUR-TAFOS.

YASHAR, Deborah

1997 Indigenous Politics and Democracy. Contesting Citizenship in Latin America. Working Paper n° 238. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

ZAKARIA, Fareed

1996 The Rise of Illiberal Democracies. En: *Foreign Affairs*, 76 (6).

ZAPATA, Antonio

1996 *Sociedad y poder local. La Comunidad de Villa el Salvador: 1971-1996*. Lima, DESCO.