

# Organizaciones urbano-populares, producción habitacional y desarrollo urbano en la ciudad de México, 1980-2002\*

*Juan Manuel Ramírez Sáiz*

El telón de fondo de este artículo es la actuación de las instituciones públicas y de las organizaciones populares independientes alrededor del tema de la vivienda y de sus efectos en el ámbito urbano del Distrito Federal. En su parte central se aborda el aporte habitacional y urbano que realizan los vecindados del centro de la ciudad y un grupo de solicitantes de crédito para vivienda en la delegación Iztapalapa. Los vecindados rehabilitan viejos inmuebles y contribuyen a regenerar el centro histórico de la ciudad de México. Los solicitantes producen vivienda nueva, intervienen en la expansión ordenada de la periferia urbana y la dotan de infraestructura y equipamiento urbano. Ambos actores operan como promotores importantes del reciente proceso de crecimiento habitacional y urbano de la ciudad.

► 113

**PALABRAS CLAVES:** producción habitacional, desarrollo urbano, organizaciones urbano-populares, vecindados del centro de la ciudad, solicitantes de crédito para vivienda

This paper analyses the performance of public institutions and independent grass roots organizations in the area of housing development in Mexico City. At its core, this study deals with the contributions to the housing and urban environment made by the inhabitants of Mexico City's historic downtown and by a group of housing credit applicants in the borough of Iztapalapa. The neighbors restore old buildings and contribute to the renewal of the city's historic downtown. The credit applicants create new housing and help to achieve an orderly growth of the urban periphery by providing infrastructure and equipment. Both groups are playing central roles in Mexico City's housing and urban process.

**KEY WORDS:** housing production, urban development, urban grass roots organizations, inhabitants of Mexico City's centre, housing credit applicants

---

JUAN MANUEL RAMÍREZ SÁIZ: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Guadalajara, México. jmramire@iteso.mx

*Desacatos*, núm. 19, septiembre-diciembre 2005, pp. 113-136.

Recepción: 1 de octubre de 2004 / Aceptación: 31 de enero de 2005

\* Este trabajo es uno de los resultados derivados del proyecto "Latin American Urbanization in the Late Twentieth Century: A Comparative Study", dirigido por Alejandro Portes y Bryan Roberts. La parte correspondiente a México fue coordinada por Marina Ariza del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Asumo la responsabilidad de lo que aquí afirmo.

## INTRODUCCIÓN

**L**a relación existente entre urbanización y sectores populares se vincula en México con la actuación de grupos que convierten al suelo urbano, la vivienda, la infraestructura y los servicios básicos en objetos directos de demanda y de lucha sociales. Todavía se encuentra pendiente la justa valoración de los resultados urbanos que la acción de los grupos vinculados al Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha tenido en el desarrollo de las ciudades mexicanas. En este artículo abordo el caso de las organizaciones urbanas populares (OUPs) independientes en la ciudad de México. Éstas no constituyen una realidad sociopolítica homogénea sino que cuentan con diferentes grados de integración, movilización y propuestas. Su independencia se basa en la autonomía orgánica, ideológica y operativa respecto del gobierno y de los partidos políticos. Con frecuencia se analiza su capacidad reivindicativa y su dimensión polí-

tica. Sin descartar ambos aspectos, en este artículo considero las consecuencias físico-espaciales de su actuación y, más específicamente, cuáles son sus efectos habitacionales y urbanos. En el balance al respecto existen dos posiciones básicas y encontradas: una los juzga como causantes directos y principales de la anarquía urbana; la otra ve en ellos las únicas respuestas generadas a las necesidades habitacionales de las mayorías urbanas. En realidad, su impacto urbano es diferencial, depende de qué tipo de organización se trate: inquilinos, colonos, solicitantes de crédito para vivienda, damnificados de desastres urbanos o grupos de mujeres. En este trabajo analizo su incidencia físico-espacial diferencial en la ciudad de México a dos niveles. Por una parte, considero las distintas formas aludidas de organización y de lucha populares en cuanto recursos organizativos que operan como agentes urbanos, y valoro, de manera conjunta, sus efectos tanto habitacionales como urbanos; por la otra, considero dos estudios de caso: los avecindados del centro y



Rosaura Pozos / *La Jornada*

Inundación en Chalco, estado de México, junio de 2000.

los solicitantes de vivienda en la periferia. Se trata de dos tipos de organizaciones distintas tanto numéricamente como en capacidad reivindicativa y política, y cuyo impacto sobre la ciudad posee dimensiones diferentes. Estas dos experiencias permiten someter a comprobación u objeción las tendencias detectadas en la primera parte.

El periodo de estudio considerado es de 1980 a 2002. Dentro de este lapso, desde finales de la década de 1970 hasta mediados de la de 1980 emergieron las formas más estructuradas de organización urbano-popular independientes y éstas desplegaron sus formas de acción paradigmáticas. Pero al final del periodo se evidenciaron también las limitaciones internas de que dichas organizaciones adolecen y los obstáculos externos a los que se enfrentan. Los juicios que realizo en la primera parte, acerca del aporte habitacional y urbano de los grupos populares en la ciudad de México, se basan en experiencias que he considerado en otros trabajos (Ramírez Sáiz, 1986, 1990 y 1993). El análisis sobre los dos estudios de casos se apoya en visitas de campo, entrevistas a informantes calificados y análisis documental.

En términos teóricos, el estudio de la acción colectiva en el que se inscribe el de las OUPs cuenta con un *corpus* importante (Ramírez Sáiz, 1996). Para el tema acotado, las teorías con mayor valor explicativo son la movilización de recursos y el accionalismo. La primera resalta que la apertura o cerrazón del sistema político hacia las organizaciones sociales, la presencia o ausencia de aliados o de grupos de apoyo, la posición de las élites ante la movilización social y la capacidad del gobierno para procesar las demandas constituyen una “estructura de oportunidades” y factores decisivos en la evolución de la acción colectiva. En otros términos, las condiciones objetivas del contexto social y político facilitan o limitan sus márgenes de acción. En esta teoría los factores “facilitantes” constituyen la “estructura de oportunidades” (Tarrow, 1988; McCarthy y Zald, 1987). En el caso de las demandas habitacionales y urbanas de las OUPs, esta estructura viene dada principalmente por la disponibilidad o ausencia de:

- a) instituciones habitacionales y urbanas;
- b) políticas públicas en ambos terrenos, y
- c) recursos públicos asignados a la vivienda popular.

Por ello es necesario abordar la forma en que estos tres factores operaron en relación con sus demandas.

Además de la estructura de oportunidades aludida, para el accionalismo los factores determinantes de la acción colectiva son las identidades creadas entre sus miembros, los esquemas de movilización utilizados y los proyectos formulados (Melucci, 1999). La identidad es la capacidad de los actores de reconocerse y ser reconocidos como parte de una misma unidad social. Es tanto una identidad *para sí mismo* como *para los otros*. Constituye la definición que hace el actor de sí mismo (es decir, de un “nosotros”) y en nombre de la cual actúa. Los esquemas de movilización son las estrategias y tácticas que utiliza, el repertorio de acciones que lleva a cabo. El proyecto es el modelo alternativo de relaciones y de sociedad que el actor propone. A partir de estos elementos pueden explicitarse las distintas identidades de las OUPs, las prácticas a las que recurren en materia habitacional y urbana, y sus planteamientos formulados en torno al proyecto de vivienda y de ciudad deseable.

## LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS VIVIENDISTAS Y LAS OUPs

En este inciso planteo el contexto de las instituciones así como de las políticas y de los recursos financieros públicos directamente relacionados con la vivienda popular. Con base en el modelo de desarrollo urbano asumido por el gobierno mexicano, de manera explícita o *de facto*, sus medidas habitacionales pueden ser calificadas como *permisivas* o basadas en el “*laissez-faire*” y en *reguladoras*. En términos temporales, las primeras estuvieron vigentes desde la década de 1930 hasta mediados de la de 1980; y las segundas posteriormente a este periodo y hasta la fecha. El primer modelo fue iniciado por Lázaro Cárdenas en el Distrito Federal (D. F.) (Perló, 1979) y se generalizó a partir de la década de 1950. Sus rasgos centrales fueron la inexistencia de reservas territoriales para construir fraccionamientos habitacionales populares; la permisividad a las invasiones de terrenos; la ausencia de asistencia técnica para la edificación individual de las viviendas; la dotación precaria de servicios que se

realizaba con bastante posterioridad a la ocupación de la tierra; la falta de previsión acerca de los costos que, para el presupuesto público, implicaban las operaciones anteriores; el modelo de desarrollo urbano extensivo y escasamente planificado; y la selección corporativa de los grupos beneficiados, la cual era decidida unilateralmente por el gobierno.

En lo que respecta al tema habitacional, a punto de concluir su administración José López Portillo instauró una política y una institución habitacionales novedosas para el acceso de los trabajadores informales a la vivienda. Ésta estuvo acorde con el impulso que ese presidente dio a la planeación en general y a la urbana en particular. La institución fue el Fondo Nacional de la Habitación Popular (Fonahpo), creado en abril de 1981. Sus aportaciones principales fueron constituir reservas territoriales para fraccionamientos populares, planificar su desarrollo, financiar la adquisición y la urbanización del terreno, establecer el modelo de la vivienda progresiva (es decir, que puede crecer), ofrecer la opción de edificar las viviendas a través de constructoras profesionales o de autoconstruir las colectivamente, instalar servicios urbanos fundamentales desde el inicio del asentamiento, aportar recursos para la asesoría (administrativa, legal, financiera y técnica) a los solicitantes y otorgar crédito colectivo (es decir, no individual) para demandantes cuyos ingresos fueran inferiores a 2.5 veces el salario mínimo vigente.

Como se advierte fácilmente, esta propuesta se encuentra en las antípodas del modelo habitacional anterior. Por ello, Fonahpo se conformó como una institución que atendía demandas habitacionales colectivas (es decir, que respondía al carácter grupal de las OUPs) y en una de las pocas salidas institucionales al alcance de los trabajadores informales para obtener vivienda. Durante los primeros siete años del funcionamiento de Fonahpo (1981-1987) un elemento político adicional fue su *modus operandi*. No aplicó criterios corporativos y aceptó y dio curso favorable a las solicitudes de los grupos sociales independientes, entre ellos, de las OUPs. Esto permitió atender las demandas habitacionales y urbanas planteadas por ellas, especialmente las de las organizaciones más consolidadas. Este cambio central en la política urbana para los asentamientos populares se debió a cuatro razones:

- a) la pérdida de convocatoria y de respuesta, así como el deterioro acelerado del sector popular del PRI, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP, después llamada Une), que era la responsable de integrar a los pobres de la ciudad al sistema, en una sociedad cada vez más urbana y que concentraba la mayor parte de su población en las grandes ciudades;
- b) la inviabilidad económica y planificatoria del viejo modelo de urbanismo populista ante el crecimiento exponencial de los asentamientos populares en las ciudades;
- c) el crecimiento significativo de las OUPs independientes, así como el incremento de su capacidad de protesta y de movilización; y
- d) el incremento de los recursos públicos destinables a la vivienda popular.

En términos políticos, este nuevo enfoque tenía un doble objetivo: responder más racional y eficientemente a las demandas de las OUPs y regular-controlar su fuerza social y política. Pero, ante los resultados negativos de varias elecciones estatales y municipales, a los pocos años de su constitución (1988) el gobierno decidió modificar la forma de actuación del Fonahpo. Eliminó el crédito financiero para la adquisición de la tierra y progresivamente fue introduciendo criterios corporativos para la asignación de los créditos. Además, siguiendo los lineamientos sobre descentralización, establecidos por los organismos económicos multilaterales (Banco Mundial [BM] y Fondo Monetario Internacional [FMI]), parte de las funciones operativas de las instituciones nacionales de vivienda fueron transferidas a los poderes locales. Se crearon así los institutos de vivienda municipales. Como sucede también en muchos proyectos de descentralización, estos nuevos institutos disponían de escasos recursos para hacer efectivas sus funciones habitacionales. Esto repercutió de manera negativa en la dinámica de las OUPs. Significó la reducción del crédito institucional para adquirir vivienda acorde con su forma de actuar colectiva. Por ello, afectó su evolución posterior. En este contexto, en el D. F. se crearon varios organismos para la vivienda de 1989 a 1998 (Fideicomiso Casa Propia [Ficapro], Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano [Fidesu], Instituto de la Vivienda del D. F. [Invi]).

Actualmente se mantienen las instituciones públicas de vivienda de carácter federal creadas a mediados de la década de 1970 (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores [Infonavit], Fondo de la Vivienda del ISSSTE [Fovissste], Fondo de Vivienda Militar del Ejército [Fovimi], etc.). Durante el periodo que cubre este estudio se han registrado ajustes en dichas organizaciones, pero siguen operando con base en un modelo corporatista estratificado de bienestar social, que no atiende a la población abierta. Es decir, únicamente otorga crédito habitacional para diferentes estratos de trabajadores formales y su cobertura es limitada. Por ejemplo, Infonavit satisface 8.8% de la demanda potencial. Por ello, refiriéndose a estos organismos y a las políticas gubernamentales de suelo y vivienda, dos expertos concluyen que “tienen una penetración y un significado muy limitado o casi nulo en los asentamientos populares de la zona metropolitana de la ciudad de México” (Duhau y Schteingart, 1997: 116, 125 y 126).

Las políticas económicas neoliberales, aplicadas por el gobierno mexicano desde mediados de la década de 1980, están reduciendo la estabilidad laboral y el salario directo e indirecto del trabajador urbano. En consecuencia, el sub-empleo y el desempleo aumentan, lo que impide el acceso a las prestaciones sociales. La economía informal se incrementa. Además, los aumentos registrados en el precio del suelo y de los materiales requeridos para la construcción habitacional afectan la operación de las agencias públicas habitacionales. Esto limita la viabilidad de las luchas reivindicativas de las OUPs. Por otra parte, se registra un vaciamiento de las políticas sociales. Las de carácter compensatorio (propuestas junto con o como parte de las medidas de ajuste) se centraron en los llamados “fondos nacionales de solidaridad”, de los que son expresión los programas Pronasol y Progresa, y actualmente el programa de Oportunidades. De 1988 a la fecha, una parte significativa de la política social mexicana se viene canalizando a través de estos programas. Por ello, es necesario considerar la forma en que dan cabida a las demandas habitacionales de las OUPs y la posición que éstas asumieron ante ellos.

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol, 1988-1994) y la política urbana desplegada por él en los asenta-

mientos populares nacieron, en buena parte, para legitimar el gobierno de Carlos Salinas, surgido de un proceso electoral fuertemente impugnado y muy probablemente fraudulento. El programa se basó en un doble principio: a) la formulación de propuestas, por parte de los grupos solicitantes de sus recursos, acerca de sus necesidades e intereses, y b) en el uso colectivo de los presupuestos financieros asignados. Éstos se destinaban a una amplia gama de objetivos, pero no específicamente a los habitacionales. Sin embargo, canalizó recursos para la introducción de servicios urbanos básicos (agua, drenaje, electrificación, escuelas, clínicas, mercados, etc.) para trabajadores informales de las colonias populares.

La puesta en operación de este programa se basó en la constitución de grupos y, bajo este supuesto, en el relegamiento de los individuos considerados de manera aislada en cuanto potenciales receptores de los beneficios de este programa. Por ello, la intermediación social estaba presente en él. En esa medida, correspondía a la lógica colectiva de actuación de las OUPs, pero privilegiaba la constitución de grupos *ad hoc*, relegando las organizaciones populares previamente existentes. Alimentó así un corporativismo refuncionalizado, debido a que se basaba en el surgimiento de nuevos líderes, no de los previamente existentes, que estaban vinculados a las viejas organizaciones del PRI.

En el caso de las OUPs, la oferta de estos apoyos financieros y la creación de los grupos *ad hoc* dio origen a un intenso debate y a una fuerte división al interior del movimiento. Algunos grupos se inclinaban por hacer uso de estos nuevos recursos, porque no eran propiedad del PRI-gobierno sino que provenían de la tributación social. La mayoría se pronunció por rechazarlos porque, en su opinión, implicaba “hacerle el juego” al gobierno y poner en riesgo el mantenimiento de la autonomía organizacional. Pero independientemente de estas diferencias internas y del reducido número de OUPs que solicitaron los recursos del Pronasol, únicamente un muy bajo porcentaje de ellos fueron beneficiados. Estos grupos eran aquellos que, por el tamaño de su base social, la consolidación de sus estructuras y el nivel de politización, representaban fuerzas sociales que no podían ser ignoradas o cuyo desconocimiento podía derivar en conflictos

locales. El resto fue relegado, es decir, no pudo utilizar esos fondos financieros. En esa misma medida, para la mayoría de las OUPs, Pronasol no significó, *de facto*, una salida institucional a sus necesidades y demandas habitacionales y urbanas.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres, 1994-2000) se llevó a cabo durante la administración de Ernesto Zedillo. A diferencia del Pronasol, operó a través de la exclusión práctica de la dimensión comunitaria; es decir, no tuvo en cuenta a los grupos constituidos y contempló únicamente, como beneficiarios, a los individuos. Además se “ruralizó”, es decir, no dispuso de medidas para atender la pobreza urbana y las demandas populares de suelo, vivienda y servicios urbanos. Es por esto que dicho programa ignoró doblemente a las OUPs, que se encuentran constituidas por organizaciones y que no son rurales sino urbanas.

Inicialmente los programas Contigo y Oportunidades de la administración panista de Vicente Fox (2000-2006) retomaron los rasgos fundamentales del Progres de Zedillo. Corregían parcialmente su sesgo ruralizante, pero en parte mantenían su lógica individualizadora. A partir de su versión corregida de 2002, se introdujo la intención programática de atender la pobreza urbana, principalmente la existente en las ciudades medianas y, en menor medida, en las áreas metropolitanas. Por otra parte, se ha creado el programa Habitat para el mejoramiento de la vivienda (no para la construcción de vivienda nueva), en particular de sus techos, pisos y letrinas. No existen estudios que precisen sus resultados para las OUPs ni la medida en que beneficia a sus integrantes.

El origen de los recursos financieros de las instituciones de vivienda es diverso. En el caso de Fonahpo se combinan los fiscales con los provenientes de préstamos de organismos internacionales (BM, etc.). Los recursos especiales provinieron de los excedentes del petróleo con José López Portillo; de créditos internacionales y de donaciones de fundaciones altruistas con Miguel de la Madrid, para reconstruir o reponer las viviendas afectadas por los sismos de 1985; y de la venta de empresas paraestatales con Carlos Salinas. Los del Instituto de la Vivienda del D. F. (Invi) y de los institutos locales de vivienda son principalmente fiscales. Los de las instituciones públicas

de vivienda de carácter federal se basan en las aportaciones patronales.

A partir de 1997, la alternancia en el gobierno de la ciudad de México implicó para las OUPs un elemento adicional en la estructura de oportunidades. Abrió nuevos mecanismos para la gestión de sus demandas habitacionales y estableció nuevas políticas urbanas que modificaron los términos de su relación con el gobierno de la ciudad y de sus delegaciones.

Como sostienen Duhau y Schteingart, la capacidad de atención del conjunto de las instituciones públicas a la demanda popular de vivienda nueva es reducida (Duhau y Schteingart, 1997). Este juicio es aplicable también a Pronasol y a Habitat. En el caso de Progres, su incidencia habitacional en la ciudad de México fue nula. Pero es obligado reconocer que, manteniendo su independencia, las OUPs obtuvieron los mayores logros cuando el sistema político dispuso de políticas habitacionales y de recursos financieros para los sectores populares urbanos. En el periodo de estudio, las instituciones, las políticas y los sistemas de financiamiento para la vivienda popular directamente vinculados con las reivindicaciones de las OUPs del D. F. son Fonahpo e Invi, como paso a explicitarlo en los dos incisos siguientes.

### LAS OUPs EN LA CIUDAD DE MÉXICO: LOS DIFERENTES ACTORES Y SUS RESPECTIVOS EFECTOS URBANOS

De acuerdo con los supuestos de la teoría accionalista, los factores determinantes de las OUPs son las identidades creadas entre sus miembros, los esquemas de movilización utilizados y los proyectos habitacionales y urbanos formulados. En la ciudad de México, estos tres elementos asumen modalidades distintas, dependiendo del tipo de OUP implicado: de colonos, inquilinos, solicitantes de crédito, damnificados o mujeres. Sin explicitar su evolución respectiva en este inciso, las considero en conjunto, caracterizando su impacto habitacional y urbano; y, en el siguiente, analizo únicamente dos casos de solicitantes de crédito. Vistos globalmente, entre sus integrantes predominan los trabajadores eventuales, los desempleados



José Carlo González / La Jornada

Reparto de agua por la temporada de estiaje, Ecatepec, estado de México.

► 119

temporales y los vendedores ambulantes sobre los asalariados permanentes, los trabajadores independientes no asalariados, los artesanos y los pequeños comerciantes. Su nivel educativo o de escolarización tiende a crecer, en particular entre los solicitantes de crédito para vivienda. Su nivel de estructuración interna es desigual. En algunos casos es mínimo y se crea únicamente en función de obtener reivindicaciones inmediatas. En otros, da lugar a organizaciones estables bastante formalizadas, con definición clara de niveles y funciones así como de asignación de responsabilidades a través de comisiones. A diferencia de las organizaciones corporativizadas del PRI, en éstas los riesgos solían ser el espontaneísmo, el asambleísmo y el ultraizquierdismo. Actualmente en las organizaciones de este tipo de la ciudad de México está creciendo el pragmatismo y la vinculación cuasi-orgánica con el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Su estructura descentralizada no impide que junto con las prácticas democráticas coexistan tendencias a los liderazgos semicaudillesscos o semicaciquiles.

En el conjunto de las OUPs, las de colonos fueron las más consolidadas desde finales de la década de 1970 hasta mediados de la de 1980. Aunque en sus posiciones políticas hubo diferencias no menores, eran combativas, radicalizadas, antigobiernistas y antipartidarias. En la ciudad de México destacaron, entre estos grupos, la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo en Iztapalapa, la Unión de Colonos Democráticos de S. M. Amantla en Azcapotzalco y la Unión de Colonos Santo Domingo en Coyoacán. Estas OUPs invadieron terrenos públicos (ejidales y comunales) o privados y, en menor medida, los compraron colectivamente. Asimismo, realizaron numerosas manifestaciones públicas para presionar a las autoridades locales a fin de que fueran atendidas favorablemente sus necesidades y demandas. Estas prácticas provocaron el recelo y la desconfianza sociales hacia ellos. Incidieron negativamente en la urbanización por medio de la invasión colectiva o la compra irregular de terrenos que no contaban con los servicios urbanos básicos (agua, luz y drenaje).

Obtenido el predio, la edificación de la vivienda se reababa mediante la autoconstrucción, fuera ésta familiar o colectiva, espontánea o planificada, con asesoría técnica o sin ella. La autoconstrucción fue el procedimiento por medio del cual se edificó la mayor parte de las viviendas populares de la ciudad de México. Desde finales de la década de 1980, en las colonias populares construidas bajo este esquema y ante los aumentos del precio del suelo, se está incrementando el procedimiento de que los hijos construyan uno o varios cuartos en el predio de los padres y al lado de sus casas. De este modo no aumenta la creación de nuevas viviendas y crece la densidad demográfica. Otra tendencia creciente es la renta de cuartos por parte de los propios sectores populares que se convierten en arrendadores ante terceros que se encuentran en condiciones más desfavorables (Coulomb, 1992).

En las colonias irregulares, la dotación de la infraestructura, redes y equipamientos urbanos se llevaba a cabo en lapsos dilatados que podían oscilar entre cinco y quince años. Mientras éstos transcurrían, las organizaciones operaban fundamentalmente como gestores de su introducción. Lo anterior significa que, desde el punto de vista urbano, la actuación de las organizaciones de colonos tenía un impacto ambivalente. Por una parte, incidía en la expansión irregular y no planificada de la ciudad. Se basaba en un proyecto popular sobre periferia urbana, que conllevaba un alto costo financiero para la economía de la ciudad. Por otra, contribuía a la autoconstrucción de viviendas, es decir, al incremento significativo del *stock* habitacional. Finalmente, al gestionar la introducción de servicios, de ser inicialmente invasores de terrenos, se convertían en urbanizadores. Actualmente, el *modus operandi* de los colonos y su proyecto habitacional y urbano han dejado de ser viables. La causa de ello es que han desaparecido varias de las condiciones que lo posibilitaban: tolerancia gubernamental a la invasión de terrenos; políticas urbanas no reguladoras de la expansión de la ciudad; prácticas represivas del poder hacia las OUPs; y líderes sociales sobrepolitizados. Por ello, la fuerza social y política de los colonos ha decaído en relación a la de los solicitantes, inquilinos y damnificados.

En México existen experiencias significativas de lucha inquilinaria previas al periodo de estudio pero durante

él, en 1982, varias organizaciones de inquilinos del centro del D. F. impulsaron demandas contra el desalojo de las viviendas que rentaban, contra las alzas excesivas de las rentas, para impedir el cambio de uso del suelo (de habitacional a comercial) y para exigir, a sus dueños y al gobierno de la ciudad, la regeneración de las viviendas (Saucedo, 1986). Su intervención fue decisiva para la creación de dos de las OUPs más importantes e innovadoras en el periodo inmediatamente posterior a los sismos de 1985: la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) y la Asamblea de los Barrios. Sus principales propuestas fueron: una ley sobre arrendamiento justa y equitativa; expropiación de predios baldíos; defensa de los barrios tradicionales de la ciudad; obtención de créditos para edificar viviendas en los predios expropiados; democracia en los barrios y respeto a la voluntad popular. Sumados a las demandas inquilinarias previas, estos elementos eran decisivos para definir y aplicar un proyecto popular para el centro de la ciudad. Lo anterior indica que una parte de estas OUPs transitó de la identidad y de las demandas inquilinarias a las de damnificados y posteriormente la mayoría de ellas a la de solicitantes de crédito. Asimismo, operaron como fuerzas sociales significativas en el periodo. La incidencia urbana específica de las organizaciones inquilinarias no parece ser directa ni significativa, dado que no amplía el *stock* habitacional. Pero presionan para que los propietarios se responsabilicen del mantenimiento de las viviendas o lo realizan ellos mismos a cuenta de las rentas. Igualmente, demandan la introducción de servicios urbanos al interior de las viviendas para que no sólo existan como servicios colectivos o comunales, principalmente el agua potable y el drenaje. Es decir, constituyen factores importantes en el mantenimiento de la función habitacional del centro de la ciudad y en su regeneración.

En el periodo estudiado, la entrada en funciones de Fonahpo y de los institutos locales de vivienda, así como la situación social y política excepcional de los sismos y la disponibilidad de recursos financieros especiales para la reconstrucción habitacional, crearon posibilidades para que surgieran los grupos de solicitantes de crédito. Estos se constituyen en brigadas que operan durante varios años (normalmente hasta que esté construido el fraccio-

namiento popular) a través de pequeñas células dispersas en el ámbito de la ciudad. En el D. F. destacan la Unión de Solicitantes y Colonos de Vivienda-Pueblo Unido (Uscovi), la Cooperativa Ce Cualli Otli y la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda-Libertad (UCISV-Libertad). Actualmente conforman uno de los pocos grupos activos dentro de las OUPs (Moctezuma, 1999: 210-258). Su acción tiene varias implicaciones urbanas positivas acordes con las políticas de Fonahpo, que son:

- a) la adquisición legal y la incorporación de suelo urbano a un uso habitacional sin propiciar un mercado irregular de la tierra;
- b) la creación de fraccionamientos dotados de los servicios y del equipamiento urbano básicos;
- c) el crecimiento ordenado y planificado de la ciudad;
- d) la cobertura de los costos del cambio de uso del suelo (de rural o no urbanizado a urbano) sin que incida en la economía de la ciudad ni en el presupuesto público.

Se trata de un modelo urbano opuesto al de los colonos.

Los siniestros urbanos (naturales o industriales) son más devastadores en los asentamientos populares. En la mayoría de ellos surgen organizaciones de damnificados para reconstruir las viviendas destruidas o dañadas. En los sismos de 1985 se crearon importantes OUPs de este tipo, especialmente en el centro del D. F. Además de la CUD y la Asamblea de los Barrios, destacaron la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de septiembre y la Unión de Vecinos de la Colonia Doctores, ambas ubicadas en la Delegación Cuauhtémoc, y la Unión de Inquilinos y Damnificados del Centro, en la delegación Venustiano Carranza. Su emergencia fue significativa para la reactivación de las OUPs desde mediados de la década de 1980 hasta principios de la de 1990. Y por ser los desastres urbanos fenómenos coyunturales, se desactivaron después. Ellas utilizaron formas novedosas de acción y demostraron capacidad de movilización, de propuesta y de negociación.

El aporte urbano de estas organizaciones adopta dos modalidades básicas:

- a) lograr de las autoridades urbanas la aprobación de un plan parcial de regeneración de la zona afectada por

el desastre. Dos aspectos centrales del mismo son la reconstrucción *in situ* de las viviendas destruidas y la dotación del equipamiento urbano básico afectado; b) adquirir un predio urbano en otra parte de la ciudad (normalmente en su periferia) para la creación de un fraccionamiento de interés social, en el que se repongan las viviendas destruidas para el conjunto de los damnificados o (dependiendo de su cantidad) de subgrupos de ellos.

En estos dos casos, la aportación urbana es indudable bajo la forma de reconstrucción habitacional, de regeneración urbana y de crecimiento ordenado y planificado de la ciudad.

Las mujeres significan alrededor de las dos terceras partes de los participantes activos de las OUPs e integran los contingentes más numerosos en las movilizaciones efectuadas. Igualmente lo son en las comisiones operativas de carácter temporal que se crean para solucionar diferentes problemas de las colonias y vecindades, así como en la realización de faenas o trabajos colectivos. A pesar de ello, hasta mediados de la década de 1980 no contaban con agrupaciones específicas en las OUPs y eran reducidos los cargos de dirección que desempeñaban. Posteriormente ambas circunstancias se lograron; pero, al insertarse crecientemente las mujeres en la economía (formal e informal), está disminuyendo su intervención organizada en las OUPs. Por ser las mujeres integrantes de cada una de las OUPs, en el aporte urbano de cada una de éstas debe ser reconocido y enfatizado el de ellas. Además, en los diferentes proyectos habitacionales populares suele ser relevante su intervención para obtener guarderías, tiendas-cooperativas populares, centros de salud y cocinas o comedores comunitarios. Por otra parte, existen experiencias de proyectos habitacionales populares promovidos y creados por medio de la intervención mayoritaria de mujeres. Es el caso de la Cooperativa Ce Cualli Otli que en 1984 desarrolló en Iztapalapa un fraccionamiento popular de 250 viviendas. La dirección de esta cooperativa está detentada por mujeres y mantiene su autonomía respecto de los partidos.

Considerado en conjunto, el impacto urbano producido por los cinco tipos de OUPs en la ciudad de México

se despliega tanto en la periferia como en el centro, en la producción de vivienda y en la urbanización popular. Visto diacrónicamente, estas organizaciones contribuyeron a la ampliación de la periferia durante el periodo de consolidación de los colonos; e incidieron en la consolidación del centro en la fase de reactivación de los inquilinos así como en la de emergencia de los damnificados y de los solicitantes. Sumadas estas distintas aportaciones, cabe sostener que estos grupos han operado como indudables actores en el reciente proceso de desarrollo de la ciudad de México. Al final del periodo analizado, los cinco grupos pierden consistencia orgánica y capacidad reivindicativa. Su influencia habitacional y urbana está disminuyendo por las razones contextuales ya aludidas.

### **LOS AVECINDADOS DEL CENTRO Y LOS SOLICITANTES DE VIVIENDA EN LA PERIFERIA DEL D. F.**

122 ◀

El inciso anterior ha permitido detectar que en la ciudad de México las OUPs tienen efectos habitacionales y urbanos diferenciales. En ese contexto, analizo ahora dos experiencias habitacionales distintas. Una es representativa de las vecindades habitadas por los sectores populares de la delegación Cuauhtémoc en el centro de la ciudad. La otra, Cananea, gira en torno a un fraccionamiento popular periférico puesto en marcha por la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda-Libertad (UCIVS-Libertad), una fuerte organización que ha actuado en la delegación Iztapalapa desde mediados de la década de 1980 a la fecha.

#### **Los grupos de avecindados del centro: 1985-2002**

De acuerdo con la tipología de los grupos integrantes de las OUPs, los habitantes de las vecindades centrales combinan rasgos de los inquilinos y de los solicitantes de vivienda. Su impacto urbano es menos visible y notorio que el de los grupos restantes, pero constituyen uno de los pocos factores que inciden en la rehabilitación habitacional del centro de la ciudad. Por ello es importante

Duilio Rodríguez / *La Jornada*

Inundación por lluvia en casas-habitación de la delegación Tláhuac, ciudad de México, agosto de 2000.

considerar el tipo de acciones que llevan a cabo para recuperar la función de la vivienda en la estructuración del centro histórico. Estas acciones se efectúan en el marco de la política urbana específica establecida para esta zona de la ciudad por el actual gobierno perredista. Sus componentes son: Bando Informativo núm. 2 y Programa de Predios de Alto Riesgo. El primero restringe la construcción de vivienda en la periferia de la ciudad y la impulsa en las delegaciones centrales. El segundo es un programa emergente para los predios amenazados de derrumbe en el centro del D. F. El organismo público descentralizado del gobierno de la ciudad que diseña las políticas y programas de vivienda popular y aporta los recursos financieros es el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) creado en septiembre de 1998.

### **Las situaciones analizadas**

De las trece vecindades visitadas durante el trabajo de campo, dos fueron reconstruidas en 1985 y se encuentran en buenas condiciones de mantenimiento habitacional. Tres están gravemente deterioradas y amenazan con derrumbarse. De las ocho restantes, todas habían recibido crédito del Invi. En tres de ellas, el crédito se encuentra en proceso de aplicación. Una recibió crédito de rehabilitación habitacional, no de construcción. En dos vecindades se había realizado recientemente la construcción de las viviendas.

Para el estudio de estas OUPs no considero la trayectoria por la que transitó una de ellas, en particular, sino que reconstruí el proceso común por el que pasa la mayoría de estos grupos. Esta reconstrucción se efectuó a través de visitas de campo y entrevistando, en un extremo, a habitantes de vecindades que estaban desalojando sus viviendas y, en el opuesto, a residentes de otras vecindades, ya reconstruidas y habitadas, tanto en 1987 como en 2002. El proceso que media entre ambos momentos fue reelaborado a través de informantes (que fueron solicitantes de vivienda en los sismos de 1985 o lo son actualmente) y también de asesores de grupos de solicitantes. Es decir, ambos tipos de informantes conocen, por experiencia propia o por práctica laboral, las situaciones por las que pasan los vecindados. El procedimiento utilizado permitió recuperar el *modus operandi* del actor implicado. Los datos generales sobre la delegación Cuauhtémoc, su población y las vecindades fueron incorporados de estudios específicos sobre la zona.

### **El espacio de la acción social**

Entre los edificios comerciales y administrativos del centro de la ciudad se encuentran numerosas vecindades o viviendas populares. La antigüedad de las construcciones varía así como las condiciones físicas o estructurales y de habitabilidad. En el centro, 33% de las viviendas tiene un sólo cuarto; el resto, de dos a cinco. En el primer caso, las diferentes funciones habitacionales (asearse, cocinar, comer, convivir y descansar) se llevan a cabo en un

solo espacio o “cuarto redondo”. De las viviendas, 13% no dispone en su interior de agua entubada. La mayoría de ellas no cuenta con baño ni regadera integrados a cada vivienda, sino que estos servicios son comunes o colectivos. Se encuentra en mal estado 28%. Esto equivale a 9 000 viviendas. Las características más comunes de las viviendas son: deterioro, hundimientos, humedades, invasión, en proceso jurídico y con amenazas de desalojo, con rentas congeladas y catalogadas por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) como edificios con valor histórico y, por ello, prácticamente intocables, aunque se encuentren en alto riesgo. En casos extremos, los inmuebles catalogados sólo conservan la fachada a punto de derrumbarse y el resto está abandonado por sus condiciones de inhabitabilidad. Un inmueble colapsado en su estructura debe ser demolido, pero en los edificios catalogados y que pueden ser rehabilitados es necesario que se recupere, al menos, la fachada y la primera crujía (Gobierno del D. F., 2000: 9).

Alrededor de 40% de los habitantes del centro no es propietario sino inquilino. Hasta 1993 arrendaban sus viviendas bajo el régimen de rentas congeladas. La ley inquilinaria se reformó en ese año, pero las OUPs implicadas realizaron fuertes movilizaciones en su contra, por lo cual Carlos Salinas optó por que no se aplicara durante los cinco siguientes. Al terminar este periodo, la Asamblea de Representantes del D. F. la puso en vigor, lo cual provocó que muchos inquilinos tuvieran que desalojar las viviendas por no poder pagar el aumento de las rentas.

En el caso de vecindades de las cuales no existe un dueño cierto jurídicamente (es decir, que se encuentran intestadas, o su propiedad está en litigio) es frecuente que los habitantes sean poseedores, es decir, que se hayan apropiado de una parte de la vecindad (normalmente de un cuarto) sin que exista una relación de inquilinato o de arrendamiento. En este caso, la única documentación comprobatoria de su permanencia en la vecindad son los recibos de pago del consumo de energía eléctrica, agua potable o gas doméstico.

En la delegación Cuauhtémoc, de las seis zonas en las que operativamente se divide el centro, la “centro norte” es aquella donde existe el mayor número de inmuebles

clasificados y de alto riesgo. Constituye un común denominador a esas zonas la necesidad del rescate y la rehabilitación de muchas de sus viviendas.

### **Los integrantes de los grupos**

En un alto porcentaje, los actuales miembros adultos de estos grupos han nacido en esas vecindades. Poseen una cultura urbana, acostumbrada a la competencia y a la dureza en las relaciones sociales e incluso a la agresividad de la vida en la ciudad. En la visita realizada a las vecindades pude comprobar las tensiones e incluso la rudeza del trato existente entre los vecinos y las dificultades que surgen para que puedan establecer acuerdos. Algunos de ellos no aceptan las reglas o normas, asumidas comunitariamente, respecto al uso de los espacios comunes. La tolerancia es escasa, así como la solidaridad. En el caso de una vecindad visitada, dos de los vecinos rechazaron repetidamente los acuerdos realizados por la mayoría para su reubicación temporal fuera de ella. Esto es especialmente notorio entre los habitantes de las vecindades ocupadas por vendedores ambulantes. Como comprobé en la llamada "Las once mil Vírgenes", la lucha cotidiana que sus habitantes llevan a cabo con distintos actores los ha fogueado y son muy combativos. Estos otros actores son los proveedores (o comerciantes al mayoreo) de los productos que venden los ambulantes, los comerciantes establecidos en las tiendas del centro de la ciudad (que exigen que les impongan impuestos a los vendedores ambulantes), la autoridad y la policía delegacionales (que pretenden regular su actividad), los partidos políticos (que los quieren convertir en bases sociales) y otros vendedores (que les disputan los espacios callejeros para la venta de productos).

El número de familias residentes en una vecindad es variable; oscila entre 20 y 30. Parte de ellas son familias extensas. Cuando el tamaño del predio y el proyecto de vivienda nueva permiten construir más viviendas que el número de familias preexistentes, se habla de un remanente o sobrante de viviendas. Entonces se suele otorgar atención prioritaria o preferente a las familias que conviven con los padres, como parte de una familia extensa.

En estos casos, se las considera familias "desdobladas". Si, efectuada esta operación, aún quedan viviendas remanentes, la organización sociopolítica (que respalda y asesora a los grupos de solicitantes de vivienda) suele recurrir a la lista de espera, integrada con otros solicitantes, que ha sido constituida previamente, y los incluye en este tipo de proyectos de vivienda nueva. La estrategia de la lista de espera es usual para utilizar las viviendas que resultan sobrantes en los diferentes predios rehabilitados del centro de la ciudad.

### **El crédito y sus condiciones**

La vivienda constituye un bien duradero cuya adquisición y pago de contado es imposible para los sectores populares. Éstos acusan fuertes dificultades incluso para tener acceso al crédito y ahorrar el 30% de enganche requerido (Cenvi, 1998: 5). El crédito público para vivienda popular es su única posibilidad para adquirir una. Este crédito se aplica en los tres ámbitos de la ciudad (centrales, intermedios y periféricos) a través de dos programas básicos en los que caben varias modalidades. Los programas crediticios del Invi actualmente vigentes en el D. F. son para vivienda en conjunto y vivienda en lote familiar. El primero tiene cuatro modalidades: a) vivienda nueva terminada; b) adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles catalogados y no catalogados; c) vivienda progresiva horizontal o vertical, y d) adquisición de vivienda a terceros. El programa de vivienda en lote familiar tiene como objetivo "atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria o provisional, fomentando el arraigo familiar y barrial [...]; busca también contribuir a los procesos de consolidación y/o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la ciudad" (Gobierno del D.F., 2002, art. 3.2.2.).

El crédito para vivienda popular se obtiene por medio de la solicitud individual u organizada de los solicitantes (organizaciones sociales legalmente constituidas) ante el Invi. Para la vivienda en conjunto, los ingresos que deben comprobar los solicitantes son hasta 4.7 veces el salario mínimo (VSMM) individualmente o 7 VSMM en forma

familiar. En los créditos para vivienda en lote familiar, el ingreso comprobable oscila, dependiendo de su modalidad, entre 3 y 8 VSMM. La cantidad mensual a pagar es de 15% de los ingresos individuales o 20% del ingreso familiar mensual. El plazo máximo de recuperación del crédito es de 30 años.

Es significativa la elevación de los costos de los proyectos habitacionales y, paralelamente, la de los ingresos comprobables que se exige a los solicitantes de los créditos públicos para vivienda. Si se comparan las condiciones de crédito establecidas por Fonahpo de 1981 a 1989 con las que aplica el Invi, se detecta que el ingreso requerido en el primer caso era menor de 2.5 VSMM. El Invi lo elevó significativamente. Sus condiciones de crédito se endurecieron, en el periodo estudiado, como resultado tanto de las crisis y devaluaciones económicas que experimentó México como del aumento del precio de la vivienda y sus insumos.

La diferencia en los ingresos requeridos por Fonahpo y el Invi es notable porque el producto obtenido, gracias al crédito del Invi, es una vivienda de alrededor de 50 m<sup>2</sup> que no puede crecer (como sucede con la financiada por Fonahpo, que puede alcanzar hasta 90 m<sup>2</sup>); es decir, el tamaño de la del Invi es prácticamente inmodificable. En otros términos, el tamaño inicial es semejante en ambas, pero el ingreso requerido es notablemente mayor en el segundo (de 2 a casi 4 veces más). Esta diferencia crece si se considera que el empleo (fuente principal de ingreso para el solicitante) no ha aumentado proporcionalmente en el periodo.

En los grupos de solicitantes, la lucha por la vivienda se concreta y materializa en la relación con el Invi, como otorgante del crédito, y en su obtención. El Invi define los requisitos para otorgarlo. Los solicitantes, como posibles acreditados, se concentran en su cumplimiento. De 2001 a 2002 el número de viviendas construidas y de créditos otorgados por el Invi en la delegación Cuauhtémoc fue mayor en términos absolutos y comparado con el de otras delegaciones centrales por lo que se refiere a la vivienda en conjunto (5 966), pero no en la vivienda en lote familiar (159) (Invi, 2003). Esto evidencia la mayor dificultad para que las familias cuenten con lote propio en esa delegación.

### **Los grupos constituidos**

En las vecindades centrales predominan los grupos de solicitantes integrados por habitantes de la propia vecindad sobre los constituidos *ad hoc* para obtener crédito del Invi. En el primer caso, existe conocimiento mutuo y vínculos sociales (no necesariamente solidarios) entre sus miembros. Los segundos son grupos preferentemente funcionales.

De acuerdo con los datos de los dos programas habitacionales del Invi, los créditos otorgados por esta institución en la delegación Cuauhtémoc para vivienda en conjunto fueron: a) en el año 2001, para 1 064 viviendas en 38 predios con 28 viviendas en promedio; y b) en el año 2002, para 4 902 viviendas en 144 predios con 34 viviendas en promedio. En ambos casos, el número de predios es equivalente al número de grupos beneficiados, es decir, en total 182. En esta misma delegación, los datos sobre créditos otorgados para viviendas en lote familiar son muy inferiores: ninguno en 2001 y sólo 159 en 2002 (Invi, 2003).

Desde el punto de vista sociopolítico, la importancia de los datos anteriores estriba en que en la vivienda en lote familiar no existen condiciones objetivas para constituir un grupo, porque se trata predominantemente de una familia extensa que se desdobra. Por el contrario, en la vivienda en conjunto, la solicitud formal del crédito les obliga a incorporar su dinámica colectiva anterior o a generar una nueva para tramitar el crédito. Ésta pasa necesariamente por el registro del grupo como asociación civil y, en consecuencia, por operar como un colectivo.

Es muy probable que los 182 grupos que obtuvieron crédito en la delegación Cuauhtémoc entre 2001 y 2002 se constituyeron formalmente como tales con varios años de anterioridad porque se trata de créditos ya otorgados (no necesariamente de viviendas ya construidas y habitadas) y su tramitación requiere normalmente de uno a tres años. Asimismo, entre la fecha de otorgamiento del crédito y la entrega de las viviendas pueden transcurrir varios años (también entre uno y tres años en promedio).

Desde el punto de vista sociopolítico, para los vecindados del centro no ocupa un lugar importante la dimensión orgánica y política. Desarrollan escasamente una



126

Francisco Olvera / *La Jornada*

Traslado en lancha a la inundada unidad habitacional Ejército de Oriente II, ciudad de México, junio de 2000.

nueva identidad y cohesión, las cuales son factores centrales en la articulación de cualquier grupalidad. Son grupos vecinales “naturales” o funcionales antes que organizaciones sociopolíticas. La obtención del crédito y de la rehabilitación de las viejas vecindades, a pesar de que constituye una de las bases de su convivencia futura, genera en ellos una relación pragmática: la necesaria para obtener vivienda nueva. Por otra parte, no suelen establecerse vínculos entre los distintos grupos y no están dando lugar a organizaciones más amplias.

#### De la vieja a la nueva vecindad

Para sus habitantes, el paso de la vieja vecindad a la reconstruida es complejo y dilatado. Un momento decisivo es el establecimiento y la formalización de un convenio

entre ellos y el Invi. Los solicitantes quedan registrados en un padrón o listado oficial de residentes y se les entrega una cédula o boleta en la que consta el tiempo de permanencia en la vieja vivienda y el acuerdo formalizado de entregarles la nueva.

Antes de abandonar las viejas vecindades, el Invi transporta y almacena su mobiliario y enseres domésticos en bodegas rentadas por él. Después, los solicitantes se reubican temporalmente en viviendas provisionales. En contadas ocasiones, el Invi aporta estas viviendas. Lo usual es que, durante el tiempo que media entre la reubicación temporal y el regreso a las nuevas viviendas, los habitantes se instalen en casas de parientes, en un cuarto de hotel, en un departamento rentado o en un campamento (formado por tiendas de campaña) e instalado enfrente de o cercano a la vieja vecindad. A pesar de los contratiempos que causa la última opción, los solicitan-

tes la prefieren, para seguir de cerca el proceso de la construcción y tener la garantía de que se instalarán en las nuevas viviendas cuando estén terminadas. El lapso que va de la demolición de las viviendas precarias a la terminación de la construcción de la vivienda nueva dura en promedio de uno a tres años. Cuando abandonan las viejas vecindades, es común entre los desalojados la incertidumbre e incluso el miedo, porque sienten que no cuentan con garantías suficientes de que obtendrán la vivienda nueva.

### **Las vecindades y los problemas urbanos del centro**

A pesar de las ventajas comparativas que puede significar disponer de vivienda en el centro de la ciudad, existen también fuertes inconvenientes. En una consulta pública sobre necesidades urbanas, realizada como parte de un ejercicio de "planeación participativa" por la delegación Cuauhtémoc, los vecinos consideraron como prioritarios los siguientes problemas:

- a) la inseguridad pública propiciada por la vigilancia policiaca insuficiente, especialmente durante la noche, e incrementada por la falta de alumbrado público;
- b) la carencia de inmuebles para depositar la basura y su deficiente recolección;
- c) el tráfico y consumo de drogas por parte de las bandas juveniles incluso dentro de las vecindades;
- d) el ambulantaje que dificulta la circulación vial en el centro y deja basura en las calles;
- e) la venta de mercancía robada.

Por su parte, los entrevistados en el trabajo de campo agregaron otros:

- f) la carencia de espacios recreativos y deportivos;
- g) la lentitud del tráfico, ocasionada por los camiones de carga que transitan por el centro;
- h) la persistencia y aumento de la contaminación ambiental;
- i) los conflictos de convivencia entre vecinos.

Para los jóvenes del centro, en particular, éste no es un espacio gratificante. Muchos de ellos no estudian. Algunos trabajan como vendedores ambulantes o se vuelven delincuentes. Pero, aun en el caso de que finalicen una carrera profesional, no cuentan con oportunidades ni garantías de conseguir empleo remunerado. Desde principios de 2003, el gobierno central del D. F. (no los delegacionales) inició varios programas dirigidos a ellos: becas, cursos de capacitación y una campaña preventiva: Programa Jóvenes en Riesgo (entrevistas a Irma Bautista, Mary Vélez y Norma Díaz).

Retomando los elementos centrales de estas OUPs, sus rasgos definitorios son:

- a) grupalidad de escala reducida: alrededor de 20 familias;
- b) residencia en espacios altamente urbanizados y con gran valor histórico;
- c) dependencia del asesor o agente externo;
- d) débil capacidad autogestiva;
- e) escasa politización;
- f) aislamiento o falta de vínculos con otros grupos urbanos-populares,
- g) débil impacto en la creación de estructuras orgánicas populares de carácter regional o nacional.

► 127

El principal efecto físico de la acción de los grupos de solicitantes del centro de la ciudad es la rehabilitación habitacional de los viejos inmuebles. Su incidencia sobre la estructuración y funcionamiento de esta parte de la ciudad y en la solución de sus problemas urbanos es limitada. Se reduce a plantearlos a los miembros de los comités vecinales, los cuales, a su vez, los transmiten directamente o mediante oficios a los funcionarios delegacionales responsables de su atención. Es decir, que la acción urbana de estos grupos es escasa sobre la estructuración y funcionamiento del centro de la ciudad y la resolución de sus problemas. Bajo este aspecto, son más actores habitacionales que urbanos. Sin embargo, es destacable que, entre 2001 y 2002, en la delegación Cuauhtémoc, 182 grupos de solicitantes hayan logrado créditos en otros tantos predios para construir 5 966 viviendas. Si se relacionan con las 9 000 que se encuentran en mal estado en el centro de la ciudad, el efecto habitacional y urbano no es menor.

## UCIVS-LIBERTAD Y LOS SOLICITANTES DE VIVIENDA PERIFÉRICOS: 1984-2002

Esta organización constituye un caso paradigmático de autogestión habitacional y urbana popular. Elaboró y puso en práctica un proyecto integral que dio origen a uno de los fraccionamientos populares más grande y emblemático de las OUPs, con 1 086 viviendas y todos los servicios urbanos. Introdujo prácticas innovadoras urbanas, ecológicas y productivas. Demostró capacidad importante de movilización y de ahorro colectivo (Moctezuma, 1999). Se conformó a finales de 1984, es decir, antes de los sismos en el D. F., que impulsaron un momento excepcional en la combatividad de los damnificados y en la solidaridad social. Pero en su trayectoria reciente acusa el deterioro de sus componentes centrales y no se avizora para ella una perspectiva favorable.

### Origen y etapas básicas

128 ◀

UCIVS-Libertad, que puso en marcha el proyecto habitacional llamado Cananea, se constituyó en 1984. Es una de las cuatro organizaciones que se asientan en el predio llamado El Molino (*Mirando desde la UPREZ*, 1995 y entrevista a Alejandro Suárez). La UCIVS-Libertad es uno de los grupos integrantes de la Organización de Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas (OIR-LM) surgida en 1982 y que, a su vez, forma parte de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) que se creó en 1987. Ésta tiene bases sociales en las 16 delegaciones del D. F., en 12 municipios del Estado de México, en cuatro municipios de Oaxaca y en cinco municipios de Tlaxcala (*Mirando desde la UPREZ*, 1995). Ambas organizaciones contaron con fuerte influencia al interior de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup), un frente amplio de OUPs que operó en la década de 1980. Ello indica que UCIVS-Libertad se inspira y está respaldada por la estructura, proyecto e ideología de dos organizaciones sociopolíticas mayores.

Entre agosto de 1983 y marzo de 1984, antes de su constitución formal, UCIVS-Libertad se dedicó a planear, promover y diseñar la estructuración de su orga-

nización. Se integró con siete grupos o bases que se ubicaban en diferentes ámbitos y delegaciones de la ciudad. Cada base contaba con un coordinador y cuatro o cinco brigadas de 25 familias en cada una. La UCIVS llegó a agrupar entre 3 000 y 5 000 solicitantes. Éstos se dedicaban a actividades económicas variadas: empleados, obreros, artesanos y comerciantes ambulantes. De los jefes de familia, 78.1% era asalariado y 21.9% era trabajador eventual (Moctezuma, 1999: 204). Vivían en casas de alquiler o en calidad de arrimados en distintos ámbitos de la ciudad (entrevistas a Alejandro Suárez y a Mariano Salazar).

La evolución de la organización pasó por tres etapas básicas. Durante la primera (1984-1986), UCIVS-Libertad vivió una vida organizativa muy intensa. Realizó numerosas asambleas, casi semanales. Las comisiones operativas llevaron a cabo un fuerte trabajo integrativo. Combinaron la realización de trámites y negociaciones ante las autoridades de Fonahpo y del Departamento del Distrito Federal (DDF) con la de mítines y hasta tomas de oficinas públicas. Fue la fase más activa de la organización. En ella participaron muy intensamente los dirigentes y activistas que contaban con más formación. Los principales eran profesores universitarios y miembros de la organización política OIR-LM. Muchas de las asambleas semanales se hicieron en el terreno adquirido a Fonahpo, cuando éste se encontraba todavía baldío. Iban a él los fines de semana. Hacían en él "días de campo" y mítines. Por la noche, se organizaban guardias para evitar su posible invasión. Las brigadas participaban en la autoconstrucción de las viviendas. En 15 meses, entre 1985 y 1986, se construyeron las primeras 452. De agosto de 1985 a diciembre de 1987, la UCIVS-Libertad formuló numerosas invitaciones, a través de reuniones y volantes, a los habitantes de distintos ámbitos de la ciudad y, en particular, a los residentes en colonias vecinas a El Molino para que integraran nuevos grupos de solicitantes y obtuvieran vivienda en la parte restante del predio no construida. Se sumaron 530 nuevos miembros a la organización, de los cuales 387 obtuvieron vivienda. Su construcción se realizó en seis meses, entre 1987 y 1988. En abril de 1988, la organización captó 300 nuevos miembros. En cinco meses, entre 1989 y 1990, se construyeron

246 viviendas. El total de viviendas construidas fue de 1 086. El fuerte aprendizaje organizativo y operativo obtenido en la primera etapa permitió acortar el tiempo de construcción en la segunda y en la tercera. Pero el grado de cooperación social acusó una tendencia inversa, ya que, al iniciarse la segunda etapa, dejaban de participar los que lo habían hecho en la primera; y lo propio sucedió con los de la segunda al iniciarse la tercera.

### **El terreno y el proyecto habitacional y urbano**

El predio adquirido está ubicado en la periferia suroriental del D. F., en la delegación Iztapalapa. Formaba parte de la reserva territorial de que disponía Fonahpo. En 1980 estaba fuera de la ciudad. Las redes de agua potable y drenaje se encontraban alejadas del predio. Era el terreno de una vieja hacienda dedicada a la producción lechera. Medía 52 hectáreas, de las cuales se utilizaron 21.4 para el proyecto de Cananea. En los programas urbanos del gobierno del D. F., la introducción de servicios urbanos a esta zona estaba prevista hasta el año 2000. Para ser incorporada al desarrollo urbano de la ciudad se obtuvo la licencia del uso habitacional del suelo, pero no la de factibilidad o dotación de servicios, entre ellos, el drenaje. Por ello se planteó instalar un drenaje alternativo que no necesitara conectarse a la red general.

La estructura urbana de ese fraccionamiento no corresponde a la usual de un asentamiento popular espontáneo. Su zonificación se basó en un plan maestro de urbanización. Este fue concebido a través del diseño participativo, es decir, fue el resultado de la interacción entre el urbanista, el arquitecto y la organización. El diseño urbano combinó la vialidad vehicular (periférica y central) con la peatonal. Restringió el acceso y paso de automóviles al interior de cada manzana (porque “somos pobres y nunca vamos a tener automóviles”). Se planeó la ubicación de las áreas verdes y del equipamiento urbano (instalaciones deportivas, comercios, escuelas, etc.) (entrevistas a Alejandro Suárez y Mariano Salazar). El fraccionamiento se estructuró en torno a pequeñas manzanas de viviendas, circundadas de vialidades peatonales y áreas verdes. Cada cuatro manzanas se agrupan en tor-

no a un espacio comunitario o plaza que propicia la comunicación y la convivencia entre vecinos.

El proyecto habitacional original se basaba en viviendas separadas entre sí. La gran devaluación de 1985 incrementó los precios del suelo y de los materiales de construcción y obligó a cambiar el proyecto inicial por otro con viviendas en condominio horizontal que comparten los muros intermedios. Los patios traseros de las viviendas se comunican entre sí para favorecer la convivencia vecinal, pero pronto prevaleció el sentido de la propiedad privada y se construyeron bardas entre ellos. El área del terreno o lote individual es de 84 m<sup>2</sup>. La obra construida es un “pie de casa”, en obra negra, de 45 m<sup>2</sup> en planta baja, con posible crecimiento futuro, en un segundo nivel, sumando 90 m<sup>2</sup>. La casa se entrega en “obra negra”, es decir, sin puertas, ventanas ni muebles de baño, de cocina ni instalación eléctrica. Se utilizaron algunos elementos prefabricados, por ejemplo, placas para los techos. En la edificación de las primeras viviendas se aplicó como único procedimiento, durante un mes, la autoconstrucción. Ante sus problemáticos resultados por la baja calificación laboral como albañiles de los integrantes de la organización, se recurrió posteriormente a la autoconstrucción dirigida que combinó la participación de un maestro albañil, trabajadores calificados y miembros de la organización como ayudantes.

► 129

### **La asesoría técnica**

Por primera vez en la historia de las OUPs, UCIVS-Libertad convocó a dos concursos de asesoría para el proyecto y realizó un convenio de servicios profesionales. Los honorarios se financiaron con la parte de crédito de Fonahpo destinado a gastos de administración. Para los aspectos urbanos y arquitectónicos se seleccionó al Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (Cenvi). Incluyó el diseño urbano y habitacional, la dirección de la obra, la adaptación del pequeño “casco” de la hacienda como centro cultural, así como el diseño del mercado y de la iglesia. La asesoría se brindó desde fines de 1985 hasta 1991.

Otra asesoría fue la dedicada al drenaje alternativo. Fue aportada por el Grupo de Tecnología Alternativa (GTA),

que diseñó el Sistema de Reciclamiento de Desechos Orgánicos (Sirdo). Por fallas técnicas nunca funcionó. Obligó a construir letrinas antihigiénicas provisionales en cada vivienda y manzana. Finalmente tuvo que instalarse el sistema tradicional de drenaje. Significó una experiencia negativa, un experimento fallido y costoso, y provocó desgaste en la comunidad (entrevista a Alejandro Suárez).

### **Las condiciones para el acceso al crédito**

Estas condiciones fueron de dos tipos: las establecidas por Fonahpo y las definidas por UCISV-Libertad. Las de Fonahpo, inicialmente (1985) fueron: 10% de enganche, 9% de interés anual y 21% de afectación al salario por el pago mensual del crédito, así como un plazo máximo de amortización de veinte años (Cenvi, s.f.: 86). En 1989 se mantuvo el mismo enganche (10%), pero se incrementó a 20% el interés anual y a 25% la afectación del salario; además, el plazo de amortización se redujo a ocho años (Cenvi, 1990: 169). El crédito otorgado por Fonahpo permitió la compra y urbanización del predio, la edificación de un pie de casa para cada socio, el pago de los estudios y proyectos (urbano y arquitectónico) y de las tareas administrativas y de gestión.

Los requisitos definidos internamente por UCISV-Libertad para la incorporación del solicitante como miembro con derecho al crédito eran:

- a) pertenecer a la organización y participar en alguna de sus comisiones;
- b) aportar tiempo de trabajo, como mano de obra, en una faena o tarea colectivas (8 horas por semana; 600 en total por familia) o, en su lugar, pagar una cuota de cooperación financiera. Los trabajos solían ser: realizar guardias para cuidar el terreno, abrir zanjas, acarrear mezcla de construcción, hacer rellenos y colados, etc.;
- c) asistir a asambleas y movilizaciones;
- d) contar con capacidad de ahorro demostrada;
- e) integrar el expediente personal para el crédito;
- f) participar en el sorteo de las viviendas.

En la primera etapa de la construcción de Cananea, el perfil de los solicitantes era revisado cuidadosamente, sobre todo en los aspectos asociativos e ideológicos. En las ocasiones posteriores, la necesidad de completar el número de ellos, exigido por Fonahpo, motivó que los requisitos fueran menos exigentes. Se optó incluso por aceptar a "quien llegara" (varias entrevistas). De esta manera, ingresaron algunos individuos oportunistas, asociales y hasta delincuentes. Un proyecto integral UCISV-Libertad pretendió iniciar y materializar un proyecto no sólo habitacional, sino también urbano (equipamiento y servicios básicos); no únicamente coyuntural, sino de largo plazo; no solamente reivindicativo, sino alternativo e integral. Sus componentes fundamentales son los siguientes:

– *Ecológico*: Esta OUP ha reiterado los principios ecológicos en que se basó su proyecto urbano. Objetivamente y, sobre todo, comparado con otras colonias populares, el porcentaje de áreas verdes en el predio es significativo. Inicialmente, los principios ambientalistas de la organización eran muy básicos. A medida que avanzaba el proyecto urbano, los racionalizó y argumentó para enfrentar tres problemas: la construcción de un eje vial en el predio, el taller de reciclado de plástico y el drenaje alternativo (Sirdo).

El primero originó la defensa de un llamado "cinturón verde". En realidad, de acuerdo con el plan urbano de la zona, se trataba de un área de reserva dentro del terreno que debía quedar libre para garantizar una vialidad general para la ciudad (el actual Eje vial 10). Cuando el DDF intentó hacerla efectiva, la organización la presentó como cinturón verde y logró hacerla pasar como tal. Es decir, la defensa ecológica de este "cinturón verde fue una maniobra" (entrevista a Alejandro Suárez). Una vez "liberado" este espacio, UCISV-Libertad construyó en él un mercado y áreas deportivas y reservó el resto como áreas verdes.

Por su parte, el taller de reciclaje de plástico se planteó inicialmente como proyecto ecológico. Operaba con promotores ambientales que separaban y recogían el plástico en su casa, en la manzana y en la colonia, pero objetivamente no tiene una dimensión ecológica

sino la de un proyecto productivo. Finalmente, el Sirdo, como drenaje alternativo, fue no tanto una decisión ecológica sino una salida práctica para superar la limitación planificatoria que existía sobre el predio (véase líneas arriba “El terreno y el proyecto constructivo”). Estos tres componentes demuestran que el ecologismo de esta OUP era “instrumental”. Lo utilizó para apoyar otros proyectos del propio fraccionamiento.

– *Educativo*: UCISV-Libertad logró que se dotara a la unidad habitacional de un jardín de niños o kinder, un Centro de Desarrollo Infantil (Cendi), una primaria abierta para niños, primaria y secundaria abiertas para adultos y un centro del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep). Hay también una escuela de educación media superior o preparatoria. Cuenta con una biblioteca pública en la que se fomenta la lectura y se imparten también cursos de alfabetización. Se pretendía que estas instalaciones y sus actividades fueran autofinanciables. En realidad, desde hace varios años reciben subsidio de la delegación Iztapalapa.

– *Cultural*: Llama la atención que, en contextos urbanos empobrecidos, se promueva el interés por la cultura y por la difusión del arte. La primera es concebida como elemento central de identidad colectiva. En UCISV-Libertad gira en torno al cultivo de la memoria y del saber comunitarios, la celebración del aniversario de la colonia y la conmemoración de acciones colectivas relevantes. Intenta generar y consolidar una cultura popular que revitalice la convivencia, las costumbres y las tradiciones comunitarias. La difusión del arte se concreta en la impartición de clases de guitarra y de ajedrez, en la realización de talleres de teatro, de exposiciones fotográficas y de conciertos. Actualmente este proyecto se encuentra estancado. En el diseño de la colonia estaba prevista la construcción de un local comunitario para usos múltiples (asambleas, clases, asesorías, etc.), pero en su lugar se prefirió rehabilitar y adaptar el “casco” de la antigua hacienda que estaba dentro del predio y que es la sede de las actividades culturales aludidas.

– *De salud*: Cananea cuenta con un consultorio de atención médica y un centro de medicina alternativa en el que se da atención médica y se realizan talleres, pero dicha atención no es ya suficiente. UCISV-Libertad ha

demandado repetidamente que se instale un centro médico u hospital y está ya programada su construcción. Ha realizado campañas para prevención del sida y de adicciones.

– *Económico-productivo*: Se trata de miniempresas colectivas planeadas para generar ganancias y empleo. Actualmente se encuentran en operación el taller de reciclado de plásticos, la tabiquería y un taller de costura que se ha convertido en maquilador de ropa. Estaban previstos otros talleres: de carpintería y de herrería, que no llegaron a operar. Debido a que actualmente la importación de la materia prima es más barata, el taller de reciclado de plástico ya no es rentable. En la puesta en operación de estos talleres se privilegió el efecto social y no tanto la eficiencia y la rentabilidad. Se relegó la dimensión técnica y financiera, es decir, la generación de ganancia. Por ello no funcionan como empresas y se han convertido en fuentes precarias de autoempleo para un muy reducido número de residentes (entrevista a Chantal Crespi).

La tabiquería, en particular, es un taller o miniempresa destinada a la producción del tabique o *block* necesario para la construcción de las viviendas. Fue financiada por la agencia holandesa NOVIB que aportó recursos para la construcción del local, la infraestructura, la maquinaria y un camión de volteo para transportar el material. Abasteció más de 90% de los tabiques y los prefabricados de techos utilizados en la colonia (entrevista a Alejandro Suárez). Desde el punto de vista financiero, operó aceptablemente durante la primera y segunda etapas del proyecto. Después ya no lo fue, a pesar de que los estudios de mercado le auguraban un futuro excelente, porque en esta zona de la ciudad se daba un proceso fuerte de autoconstrucción habitacional y no había ninguna otra tabiquería instalada. Quebró dos veces. Sus gastos eran mayores que otras similares y pagaba a sus empleados salarios más altos. No era sustentable financieramente. Además, hubo negligencia y mala administración en su manejo. A la fecha se encuentra funcionando con problemas financieros (entrevista a Chantal Crespi).

– *Abasto-consumo*: En el diseño de la colonia se previeron espacios para instalar un local comercial en el cen-



Marco Antonio Cruz / La Jornada

132

Terremoto de 1985, ciudad de México.

tro de cada una de sus secciones. La compra de productos o artículos de primera necesidad se realiza en una tienda cooperativa y en un mercado instalados dentro de la colonia. El mercado se inició en 1985 como pequeño tianguis. Posteriormente se amplió a 153 locales y obtuvo los permisos correspondientes. Inicialmente, varios miembros de la organización eran propietarios de los puestos del mercado. Después cedieron de 60 a 70% de los derechos a comerciantes ajenos a la organización. Actualmente hay división interna entre los comerciantes y existen dos mesas directivas del mercado. La colonia cuenta también con una cocina-comedor comunitaria y una cafetería en el casco de "la hacienda". La cocina ya no interesa como proyecto comunitario ni opera como tal; constituye un negocio particular. Inicialmente el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) aportó instrumental para equipar la cocina y ayuda financiera para la compra de víveres (leche, carne, verduras y frutas).

– *Recreativo-deportivo*: En la colonia hay un centro deportivo con dos canchas de fútbol, una de fútbol rápido y cuatro de basquetbol. Esta dotación, privilegiada en el conjunto de las colonias populares, motiva entre sus habitantes este juicio: "Tenemos un deportivo que es un orgullo" (entrevista a Yolanda Brito).

– *Financiero*: Su objetivo principal era impulsar la capacidad de ahorro interno en la organización para cubrir el enganche del crédito de la vivienda y los gastos ocasionados por la gestión de trámites. Para lograrlo, los ahorros se depositaban en una cuenta mancomunada, controlada a través de tres firmas. UCISV-Libertad se enorgullece de haber logrado la gestión transparente de los recursos financieros de la organización. Parece haberlo sido en buena parte (entrevista a Chantal Crespi).

– *De gestión administrativa y jurídica*: Consistió en tramitar la documentación necesaria para obtener el crédito financiero y el registro de la figura asociativa conveniente: cooperativa o asociación civil.

– *Servicios religiosos o de culto*: Se centró en la construcción de una iglesia dentro de la colonia.

### Efectos urbanos

Las diez dimensiones del proyecto de la UCISV-Libertad demuestran la complejidad y el carácter innovador de esta organización. Por lo que se refiere a las instalaciones existentes en la colonia, su situación es privilegiada respecto a la mayoría de los asentamientos populares. Algunas de las dimensiones e instalaciones aludidas pueden ser hoy planteadas y promovidas por otras OUPs. En 1985 no era así. En buena medida, UCISV-Libertad fue pionera en este terreno.

Como lo demuestran los logros obtenidos en relación con los objetivos planteados en su proyecto integral, el impacto habitacional y urbano de Cananea es significativo. Ambos se han dado en la periferia de la ciudad y han impulsado la producción de viviendas y la urbanización de espacios baldíos. Esta organización logró la transformación del predio El Molino, en el que ahora se ubica el fraccionamiento Cananea, de rural y dedicado a actividades agropecuarias, a urbano y dotado de infraes-

tructura (hidráulica, eléctrica y vial) y de servicios y equipamientos urbanos (de salud, educación, recreación, comercio y cultura). Su proyecto integral contribuyó significativamente a la expansión planificada y ordenada de una parte de la ciudad y al mejoramiento urbano de la zona. Incluso, el predio de El Molino fue declarado en 1994 Zona Especial de Desarrollo Controlado (Zedec); es decir, quedó sometido a una regulación y reglamentación urbanas específicas. Esta normatividad fue establecida no a propuesta de las autoridades del DDF, sino a iniciativa de Cananea. La medida tenía como fin preservar la zona verde existente en el predio como espacio para equipamiento urbano y protegerla legalmente de la invasión de pobladores (entrevista a Alejandro Suárez). A través de este procedimiento, los integrantes de Cananea intervinieron directamente en la planeación y gestión de esa parte de la ciudad. Es decir, no sólo participaron en el diseño y construcción de viviendas y del fraccionamiento, sino en la consolidación y orientación urbanas de la zona.

### **Balance y perspectivas**

A pesar de ser UCISV-Libertad una OUP paradigmática y haber alcanzado la mayoría de sus objetivos, desde finales de la década de 1990 se encuentra en una etapa de reflujo y deterioro progresivo de sus elementos componentes. Esta fase es previsible en la evolución de todo proceso autogestivo. Incluso en la etapa de consolidación del asentamiento, el proceso socio-organizativo se enfrenta al riesgo de su propio futuro (Coulomb y Sánchez M., 1992: 191). Tres razones distintas de ello son: el logro de las metas establecidas redujo significativamente la razón de ser de la organización; el proceso de participación en el que está inmersa con el PRD la afectó orgánicamente; y la conversión de la mayor parte de sus líderes en funcionarios públicos o en representantes populares la privó de dirigentes propios. La decisión de participar en los procesos electorales y, sobre todo, la articulación quasi-orgánica con los partidos tuvieron efectos disgregantes. Afectaron la vida interna del grupo porque implicaron el relegamiento de los intereses comunitarios por los partidistas. Ambas decisiones agudizan la sepa-

ración entre las corrientes que existen al interior de la organización y que se vinculan con alguna de las seis fracciones del PRD. Al respecto, una entrevistada llega a afirmar: “Los partidos —el PRD— ya le dieron en la torre a todo [el proyecto de la organización]” (entrevista a Yolanda Brito).

No es realista esperar en el corto plazo una recomposición de esta OUP, pero varios de los entrevistados apuntaron algunas posibles pistas de solución. Por haberse alcanzado los objetivos iniciales, se propone impulsar otros proyectos nuevos, por ejemplo, la lucha contra la inseguridad pública y la delincuencia. Ambas problemáticas están operando como factores socialmente desactivadores de la organización. Las campañas realizadas para reducirlas (lograr la recuperación comunitaria de los jardines vecinales semiabandonados e instalar rejas en la periferia del fraccionamiento para evitar que penetre gente asocial del exterior) demuestran que existe voluntad para enfrentar la situación. Pero la magnitud y complejidad del problema rebasa las capacidades de la organización (entrevistas a Chantal Crespi y M. del Carmen Hernández).

Otra propuesta consiste en replantear la estructura inicial y diseñar nuevas formas organizativas. Las antiguas siguen basándose en el viejo proyecto habitacional, ya alcanzado, y no enfrentan la actual fragmentación interna ni la falta de incorporación de otros actores, como los jóvenes. El avance del pragmatismo y de la privatización de la gestión colectiva parece que sólo puede reducirse rescatando los valores comunitarios y solidarios que dieron origen y sentido al grupo y que fueron centrales en los mejores momentos de su evolución.

► 133

### **IN-CONCLUSIÓN: LAS TENDENCIAS EN CURSO**

Los ejes articuladores de este trabajo han sido la estructura de oportunidades de la acción colectiva, los factores dinamizadores de ella y los efectos habitacionales y urbanos de las OUPs. Para los actores populares del D. F. analizados, el primer factor sigue siendo establecido fundamentalmente por las instituciones viviendistas existentes, las políticas habitacionales aplicadas, los recursos

financieros públicos disponibles y la nueva institucionalidad político-administrativa introducida por los gobiernos perredistas de la ciudad.

En las instituciones públicas implicadas se combinó la existencia y actuación, en los asentamientos populares de la ciudad de México, de una política de carácter federal con otra local, es decir, Fonahpo e Invi. A diferencia de lo que ocurre en las ciudades grandes y medianas del país, en las que las políticas urbanas impulsan, *de facto*, la expansión de la periferia, actualmente en el D. F. intentan cancelarla y, en contrapartida, revitalizar el centro. Los nuevos programas de vivienda popular contaron inicialmente con recursos financieros especiales. Hoy se basan principalmente en los de origen fiscal. Para las OUPs de solicitantes de crédito en el centro de la ciudad, la nueva institucionalidad político-administrativa perredista ha creado opciones para revitalizar las vecindades, pero ha endurecido las condiciones para el acceso al crédito habitacional.

Como factor dinamizador de la acción colectiva, la identidad de las OUPs, en tanto que elemento determinante de su existencia, ha sufrido transformaciones. Su perfil como colonos fue inicialmente el predominante y se está desdibujando ahora. Se encuentran en claro reflujo y declive, pues éstos han perdido presencia y capacidad de movilización en la ciudad de México. Los grupos inquilinarios se mantienen pero tienden a convertirse en solicitantes de crédito público; los segundos son actualmente los grupos activos al interior de las OUPs y representan una de las pocas opciones de integración popular en la ciudad. Los avecindados del centro combinan rasgos de los inquilinos con los de solicitantes de vivienda; son grupos vecinales "naturales" o funcionales antes que organizaciones sociopolíticas. Tras haber obtenido importantes logros habitacionales después de los sismos de 1985, la situación de los damnificados suele ser temporal. Son combativos pero de duración escasa. Entre las mujeres de origen popular se incrementa progresivamente la condición de trabajadora (formal o informal); paralelamente, está disminuyendo no tanto su presencia genérica sino su peso orgánico en las OUPs, así como el de las instancias integradoras de que disponían.

Después de contar las OUPs de la ciudad de México con estructuras territoriales (por ejemplo, las coordina-

ciones delegacionales, zonales y regionales de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular [Conamup] en el valle de México), hoy en día éstas se han desarticulado. Al final del periodo analizado, los distintos grupos pierden capacidad reivindicativa, incluso los más exitosos, como la UCISV-Libertad que está pagando su innegable éxito habitacional y urbano con el debilitamiento organizacional. En el campo de la movilización social, el pragmatismo y la partidización están ganando terreno a las posiciones inicialmente combativas y solidarias.

El impacto urbano producido por las OUPs incide en la periferia y en el centro de la ciudad, en la producción habitacional y en la urbanización popular. Desglosando estos efectos urbanos por actores, durante su periodo de auge, los colonos contribuyeron a la ampliación no planificada de la periferia, a la autoconstrucción de un importante stock habitacional y a la lenta dotación de servicios urbanos básicos en los asentamientos populares. Pero su modelo habitacional y urbano ya no es viable.

En la fase de reactivación de los inquilinos, de emergencia de los damnificados y de ampliación de los solicitantes, los tres grupos incidieron en la producción de vivienda nueva y en la consolidación de los espacios intermedios y del centro de la ciudad de México. El principal efecto físico-espacial de la acción de los avecindados del centro histórico es la rehabilitación de viejos inmuebles y, en esa medida, en la regeneración de la ciudad; pero son actores más habitacionales que urbanos. Es significativo el número de créditos obtenidos por ellos en relación con el de las viviendas deterioradas del centro de la ciudad.

En el conjunto de las OUPs, la acción de Cananea es significativa tanto desde el punto de vista habitacional como urbano, al contribuir a la expansión ordenada en espacios que carecían por completo de infraestructura y de servicios urbanos. Es indudablemente el actor urbano más complejo y diversificado. Demuestra que la acción de las OUPs no se reduce a la reivindicación habitacional y de servicios básicos. Puede también operar como factor ordenador y planificador de zonas específicas de la ciudad.

Finalmente, al formular un juicio global sobre la acción habitacional y urbana de las OUPs, cabe sostener

que, no obstante las oscilaciones registradas en ellas, han operado como promotores importantes del reciente proceso de urbanización de la ciudad de México. Vistas en perspectiva, han sido significativas para la producción de vivienda y para la dotación de servicios urbanos a favor de los sectores populares. Su proyecto inicial (espontáneo, irregular y no planificado) acerca de la periferia urbana se ha transformado en otro que, vía los créditos públicos de vivienda, recupera la función habitacional del centro de la ciudad y opera como elemento ordenador del desarrollo de zonas periféricas.

### Bibliografía

- Álvarez, Lucía, 2004, *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, Plaza y Valdés-CIICH-Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Arzaluz, Socorro, 2002, "Asamblea de Barrios y acción colectiva", *Ciudades*, núm. 55, pp. 26-32.
- Brugada, Clara, 1986, *La mujer en la lucha urbana y el Estado*, EMAS, México (col. Cuadernos para la mujer).
- Bultman, Ingo, 1995, "Movimientos populares vecinales y transformaciones del sistema político en México. 1982-1992", en I. Bultman *et al.*, *¿Democracia sin movimiento social?*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 131-200.
- Cenvi, s.f., *El Molino, sección Cananea*, documento interno, México.
- , 1990, *Unión de Inquilinos y Solicitantes de Vivienda, Libertad*, A. C. (UCISV-Libertad, A. C.).
- , 1998, *Taller de vivienda en el centro histórico de la ciudad de México*.
- Conamup, s.f., *¿Qué es la Conamup?*, ed. particular, México.
- Coulomb, René y Emilio Duhau, 1989, *Políticas urbanas y urbanización de la política*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
- y Cristina Sánchez M. (coords), 1992, *Pobreza urbana, autogestión y política*, Cenvi, México.
- y J. Jenkins Craig, 1994, "La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales", *Zona Abierta*, núm. 69, Madrid, pp. 5-41.
- Duhau, Emilio, 1997, "La urbanización popular en la ciudad de México", en Martha Schteingart (ed.), *Pobreza. Condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, El Colegio de México, México, pp. 29-42.
- , 1998, *Habitat popular y política urbana*, Porrúa, México.

Archivo fotográfico/ La formada



Farrera, Javier, 1997, "El movimiento urbano popular, la organización de los pobladores y la transición política en México", en V. M. Durand Ponte (ed.), *La construcción de la ciudadanía en México*, Siglo XXI, México, pp. 163-227.

Gobierno del D. F., 2000, *Bando número 2*, 7 de diciembre. —, 2002, *Reglas de operación y políticas de administración crediticia*, noviembre.

Greeen, K. L., 1997, "Complejidad, cohesión y longevidad de un movimiento urbano popular. Asamblea de los Barrios de la ciudad de México", en S. Zermeño (ed.), *Movimientos sociales e identidades colectivas*, La Jornada-CIICH-Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 177-234.

Instituto de Vivienda del Distrito Federal, 2003, *Informe de gestión 2001-2002*, junio.

—, 2003, *¿Cómo adquirir un crédito para vivienda de interés social?*, folleto institucional.

Lopez Monjardin, Adriana, s.f., "MUP, S.A. La clase política contra el tejido social urbano", en <<http://www.revistarebeldia.org/revistas/010/art05.html>>.

Martínez Leal, Cecilia, 1998, *Innovative Community Projects and their Role in the Urban Development of Mexico City*, tesis doctoral en filosofía, Oxford Brookes University.

Marván, Ignacio, 1987, "El movimiento de damnificados de Tlatelolco", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4,

- IIS-Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 11-140
- Massolo, Alejandra y L. Díaz, 1998, "Doña Jovita: una mujer en el movimiento urbano popular", en *Mujeres para el diálogo*, Conamup, pp. 5-34.
- McCarthy, Charles y M. Zald, 1987, *Social Movements in a Organizational Society*, Bruswick, Nueva York.
- Melucci, Alberto, 1999, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, El Colegio de México, México.
- Moctezuma, Pedro, 1999, *Despertares. Comunidad y organización urbano popular en México, 1970-1994*, Universidad Iberoamericana-Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.
- Olvera, Alberto, 2001, *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización*, Universidad Veracruzana, Jalapa.
- Perló, Manuel, 1979, *Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo*, IIS-Universidad Nacional Autónoma de México, México (Cuadernos de Investigación Social, núm. 3).
- Portes, Alejandro y Walton J., 1976, *Urban Latin America*, University of Texas Press, Austin.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel, 1986, *El movimiento urbano popular*, Siglo XXI, México.
- , 1990, "Urban Struggles and their Political Consequences", en Joe Foweraker y Ann Craig, *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Lynne Rienner Publishers, Boulder-Londres, pp. 234-246.
- , 1993, *La vivienda popular y sus actores*, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla.
- , 1996, "Las teorías sociológicas y la acción colectiva", *Ciudades*, año 8, núm. 29, enero-marzo, Puebla, pp. 28-40.
- Safa, Patricia, 2002, "La experiencia de la exclusión social y urbana", ponencia en el seminario "Pensar y habitar la ciudad", 29-30 noviembre, Flacso, México.
- Sánchez Estéves, Reyna, 2000, *Los símbolos y las representaciones en el Movimiento Urbano Popular en la Ciudad de México. El caso de Superbarrio*, tesis de maestría en antropología social, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México.
- Saucedo, Francisco, 1986, "El movimiento inquilinario en el Valle de México", en J. Alonso (ed.), *Los movimientos sociales en el valle de México*, vol. I., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, pp. 101-124.
- Mirando desde la UPREZ*, 1995, Casa y Ciudad, México.
- Mujeres para el diálogo. Las mujeres de las colonias del movimiento urbano popular*, 1983, folleto, México.
- Suárez Pareyón, Alejandro, 1986, *El programa de vivienda El Molino*, Cenvi, México.
- Tarrow, Sidney, 1988, "National Politics and Collective Action. A Review of Recent Research in Western Europe and United States", *Annual Review of Sociology*, núm. 14, pp. 421-440.
- Tilly, Charles, 1995, "Los movimientos sociales como agrupaciones históricamente específicas de actuaciones políticas", *Sociológica*, núm. 28, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 13-36.

## Anexo

### **El trabajo de campo realizado: visitas y entrevistas**

a) *Delegación Cuauhtémoc, D. F.*: Visita a trece vecindades: Marina Ariza, Miguel Ramírez Braulio y Juan Manuel Ramírez Sáiz visitamos cinco vecindades tanto viejas como reconstruidas. Posteriormente, Miguel Ramírez Braulio visitó siete vecindades que habían recibido crédito del Invi.

*Entrevistas*: siete. De los entrevistados: dos (Irma Bautista y Mary Vélez) eran residentes de dos vecindades reconstruidas; uno (Humberto Urquiza) representante de una vecindad pendiente de reconstrucción. Otros tres entrevistados (no residentes en las vecindades visitadas) fueron: Norma Díaz, coordinadora del comité vecinal Centro; Lety Díaz, coordinadora de la Asociación de Amigos y Vecinos del Centro; Gloria Rocha, uno de los miembros fundadores de Asamblea de los Barrios; y Roberto Garcés, coordinador del grupo Centro de Estudios de Prospectiva y Desarrollo Social (Ce-prodes). Las entrevistas a I. Bautista, M. Vélez, H. Urquiza y G. Rocha fueron dirigidas por J. M. Ramírez Sáiz con la participación de M. Ariza y M. Ramírez Braulio; las restantes fueron llevadas a cabo por M. Ariza y M. Ramírez Braulio.

b) *Fraccionamiento "Cananea" de la UCISV-Libertad, en el predio El Molino, Delegación Iztapalapa, D. F.*: Visitas: Marina Ariza y Miguel Ramírez Braulio realizaron diez visitas. Juan Manuel Ramírez Sáiz efectuó una a todo el fraccionamiento y sus instalaciones. *Entrevistas*: quince, realizadas por Marina Ariza y Miguel Ramírez Braulio. Los entrevistados fueron: Victor Guzmán, encargado del taller de reciclaje de plástico; Jorge Suárez, encargado de la biblioteca; Aurelio Monjarrez, secretario de la mesa del mercado; cinco jóvenes de entre 15 y 23 años; Yolanda Brito, de UCISV-Libertad y del PRD; Alicia Torres, promotora de la iglesia de El Molino y de grupos de solicitantes; María del Carmen Hernández Carpio, encargada de la cocina popular y del consultorio de medicina alternativa; Sergio Pacheco, de la Coordinadora Única de Trabajadores Tlanelicalli; arq. Alejandro Suárez, asesor, de Cenvi; Chantal Crespi, administradora de la tabiquería y actual subdelegada de Desarrollo Comunitario de la delegación Iztapalapa; Mariano Salazar, líder histórico de UCISV-Libertad y de Cananea.