



El impacto de la política urbana del régimen actual en los sectores populares

Bernardo Navarro, y
Juan Manuel Ramírez S.

1. El contexto y la situación del sector popular

Los regímenes de los periodos de crisis económica difícilmente pueden evitar el riesgo de una cierta dosis de impopularidad. Sin embargo, existe una notoria diferencia entre el riesgo que propicia la crisis misma y el que emana directamente de la forma específica en que opera determinado sistema debido a las alternativas e instrumentaciones concretas a través de las cuales decide enfrentar la problemática económica.

En este sentido la actual administración está aplicando diversas medidas de estabilización económica y contención política con claras consecuencias en contra de los intereses populares. Entre las **económicas** destaca la política que remite a las mayorías la toma a su cargo de sus necesidades de reproducción "socializadas".¹ Los reiterados enunciados gubernamentales sobre la "participación popular" y la producción del denominado "sector social" son expresiones de esta estrategia de repliegue de la participación estatal en distintos ámbitos del "consumo colectivo", teniendo que intentar la sociedad civil asumir estas responsabilidades. La disminución del gasto público, el decremento de los subsidios y el aumento de las cuotas e impuestos a los servicios e

infraestructuras urbanas fundamentales son algunos indicadores de ello. Aunados al rígido control salarial, significan un grave decremento tanto al salario directo como indirecto de los trabajadores.

En el terreno **político**, se han reforzado los rasgos encuadratorios y autoritarios del régimen. Sus exponentes están siendo la ingerencia creciente de las instancias y organizaciones del Estado en las colonias (CNOP, etc.), el freno a los reclamos sociales (especialmente a las huelgas), la "reducción de los espacios de negociación y las actividades de intolerancia".²

Por otra parte, el gobierno y su partido utiliza su ingerencia en la administración pública para obtener dividendos políticos a través de las actividades de carácter social que realizan diferentes instancias políticas, por ejemplo, el programa de capacitación de la mujer del IMSS, y la modernización del abasto, etcétera.

La administración de Miguel de la Madrid ha combinado, a este respecto, el titubeo inicial en la posición a asumir ante el movimiento urbano-popular (MUP), con una agresividad desproporcionada. Existen indicios de que la tolerancia inicial fue debida en parte, al plan del Estado, consistente en calibrar la potencialidad real del MUP, sobre todo

ante el fenómeno, nuevo en el país, del Paro Cívico y el importante papel que manifestaba jugar el MUP en él; dependiendo del desarrollo e impacto del paro definiría la política correspondiente. En los hechos, debido al carácter que asumió el Paro Cívico de rechazo a la política de austeridad del régimen en un contexto de repliegue y silencio del sindicalismo, el Estado acentuó sus acciones contra el MUP. Muestra de ello son los desalojos frecuentes y la represión selectiva de colonos así como el encarcelamiento de importantes líderes de movimientos independientes.³ De este modo los márgenes de organización y movilización independientes se han estrechado y limitado notablemente.

Como resultado de estas políticas, el sector urbano popular ha pasado por dos fases de distinta índole. Durante la primera llevó a cabo un despliegue de movilización que culminó con los Paros

¹ A. Mercado: "Autogestión de la fuerza de trabajo", en *Uno Más Uno*, 10 de noviembre de 1984.

² V Foro Nacional de Análisis y Perspectivas del Movimiento Urbano Popular, México D.F., 13 de febrero de 1984.

³ Este es el caso de Alberto Anaya y Pedro Beranal, dirigentes del Frente Popular Tierra y Libertad de Monterrey, ya liberados, así como de Darvy Batallar y Jesús López, miembros del Consejo General de Colonias Populares de Acapulco, que permanecen en prisión.

Cívicos Nacionales (octubre 1983, julio 1984). Pero a partir del endurecimiento estatal ya aludido, ha entrado en un periodo de estancamiento. La respuesta económica y política del Estado a la crisis le obliga a ajustar sus tácticas y formas de lucha. Ello exige vincular las reivindicaciones particulares (suelo urbano, servicios, derechos políticos, etc.) con la denuncia y enfrentamiento a la carestía de la vida y a las medidas de austeridad así como a la política del gobierno en su conjunto. Sin embargo, la definición de las nuevas alternativas del movimiento urbano popular (MUP) no son precisas ni han permitido superar su estancamiento. Este es, en gran parte, resultado de la crisis y del endurecimiento del Estado, más que efecto de una desorganización interna y de falta de planteamientos para la coyuntura. El MUP no ha sabido utilizar a su favor la indecisión inicial del equipo de Miguel de la Madrid hacia el sector popular y tampoco ha encontrado una salida propia a la dura política actual que está dando pie a cambios en el sistema de dominación a la vez que abandona mecanismos tradicionales de consenso social y político.⁴

2. La política urbano-popular del Estado: objetivos e instrumentos

Hasta el momento han sido aprobados distintos planes y programas de desarrollo urbano-regional, entre los que sobresalen el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro (octubre de 1983), el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (agosto de 1984) y el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (finales de 1984). Estos planes y programas han sido elaborados en el contexto de la crisis e intentan responder al impacto territorial de la crisis.

Aunque en su elaboración y aplicación están implicadas distintas instan-

cias gubernamentales, por lo que se refiere al sector urbano-popular los principales responsables de implementarla son:

A nivel nacional, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), el Fondo Nacional de la Habitación Popular (FONAPHO) y, en menor medida, la banca nacionalizada.



A nivel estatal, además de las dependencias especializadas (obras públicas, ecología, vivienda, etc.), las inmobiliarias estatales, los institutos estatales de vivienda, los comités de reservas territoriales y los comités estatales de consulta popular sobre vivienda.

En el renglón *político*, ha sido fundamentalmente la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Por lo que se refiere al Distrito Federal, además de los aparatos mencionados, se ha creado el Fideicomiso de la Vivienda del DDF, y se ha subordi-

nado la ingerencia del Consejo Consultivo de la Ciudad de México y los Comités Vecinales (Asociaciones de Vecinos, Comités de Residentes, etc.) a los Comités de Consulta Popular.

Los recursos que el Estado y los aparatos mencionados utilizan para hacer efectivas sus propuestas urbano-regionales, son varios y de distinta índole. Deben destacarse:

a). La revitalización de la CNOP a fin de que el PRI recupere terreno en el sector popular y opere como medio de penetración en él.⁵ A nivel de las colonias populares, los pequeños comerciantes integrados en este sector del partido oficial serán la vía para lograrlo, a la vez que parece perfilarse un impulso a la modernización del pequeño comercio para incidir de esta manera en el ingente problema del abasto.

b). La proliferación de *Foros de Consulta Popular*, ha sido la vía utilizada para legitimar decisiones ya formadas y frenar las demandas y movilizaciones independientes. En su mayoría, han sido organizadas por la CNOP, apoyada en el Distrito Federal por el Consejo Consultivo de la Ciudad de México. Las propias organizaciones populares evalúan estos Foros de la siguiente forma: "Aparentan ser Foros abiertos y, sin embargo, están claramente manipulados para sacar conclusiones dirigidas a afinanzar el proyecto oficial sin recoger las necesidades y posiciones populares".⁶

c). Por lo que se refiere a la vivienda, la SEDUE intenta encontrar una salida a este grave problema a través de la creación de reservas territoriales y la sistematización de la autoconstrucción vía el impulso a las cooperativas. Acciones que en los hechos han sido limitadas tanto por su carácter como por los logros alcanzados.

Por su parte FONAPHO es quien con un 2.5% de los recursos totales destinados a la vivienda en 1984 debe dar apoyo crediticio a las cooperativas y asociaciones civiles populares.

⁵ E. Fernández Martínez afirmó a mediados de 1983 "vamos a recuperar posiciones perdidas". *Uno Más Uno*, 13 de agosto de 1983.

⁶ Op. cit., V Foro... página 3.

⁴ Op. cit., V Foro... Documento de Resoluciones, página 1.

d). A través del Programa de Financiamiento a la Vivienda de la banca nacionalizada, se abre un nuevo sistema de créditos para la adquisición, construcción o mejora de vivienda de interés social. Mediante este recurso, financiará hasta el 90% del valor de cada vivienda y a los créditos no se les establece un plazo fijo para su liquidación, siendo la tasa de interés máxima del 30%.⁷

e). Para el caso del D.F. se anuncia (a través de una amplia campaña de publicidad) un programa de vivienda al que se le asigna un muy reducido presupuesto y se crea el "Fideicomiso de Vivienda" para hacerlo operativo. En el plano político, los diputados del PRI y la Federación de Organizaciones Populares (FOP) de la CNOP están recortando parcelas de poder a las autoridades delegaciones.⁸ Por su parte, la estructura de organización vecinal será un aliado indiscutible del sistema para legitimarlo ante el sector popular. El DDF la utiliza como medio para la tramitación y dotación de servicios, con lo cual se fortalece ante los habitantes de las colonias populares. Y cuando es previsible que la elección de representantes vecinales no va a ser favorable al sistema, no ha dudado en apuntalarla y "garantizar el triunfo" mediante los aparatos de control de las instancias políticas del Estado.⁹ Este medio y otros han sido utilizados, asimismo para provocar divisiones al interior de los movimientos y para facilitar la represión de los sectores urbano-populares organizados independientemente.

Otro rubro en el que se expresa un cambio en la política del actual régimen es en el renglón de servicios urbanos (agua, energía eléctrica, transporte, etc.). En él se detecta un notorio retroceso respecto a periodos anteriores.

Las políticas definidas o aplicadas han consistido en:

- la elevación de cuotas, tarifas e impuestos (agua, luz y teléfono principalmente).
- la restricción a la ampliación de los servicios y
- la atención notablemente diferenciada en la dotación de los mismos.

También en este campo, el Estado se retira progresivamente proponiendo "la participación del sector (social) en la autogestión de los servicios colectivos o la construcción de infraestructura de servicios a través de la participación organizada de la comunidad".¹⁰ Ejemplo de esto son los planes de "urbanización imparcial" impulsados recientemente.

3. Modificaciones al aparato jurídico y administrativo

El nuevo equipo de gobierno se significó, en los primeros días de su ejercicio, por la formulación de un aluvión de iniciativas de ley, reformas y disposiciones de distinto orden. Además de las medidas antipopulares ya aludidas, ha integrado un paquete articulado de modificaciones legislativas y administrativas para su acción en el sector popular.

La reestructuración a que fue sometida la SAHOP para dar paso a la SEDUE le privó de la escasa capacidad operativa de que disponía en la construcción y mantenimiento de carreteras, en la dotación de algunos servicios (agua, drenaje, etc.) y en la producción directa de vivienda. La SEDUE queda prácticamente relegada así a ser una instancia exclusivamente normativa en materia de desarrollo urbano, vivienda (excepto un raquítico programa de vivienda en renta) y medio ambiente. Esta reducción de su campo de operación ha sido compensado formalmente otorgándole un margen de acción política en la constitución y supervisión de los comités estatales de vivienda. Esta última atribución parece ir contra el espíritu de las recientes reformas cons-

titucionales de fortalecimiento a la vida municipal, ya que invade los ámbitos de competencia jurisdiccional de las entidades federativas y los municipios.

Al FONAPO se le asigna la ardua tarea de otorgar financiamiento a los proyectos populares de vivienda a nivel nacional y se le asigna el presupuesto notoriamente más bajo del sector, 6 mil millones y 9 mil millones de pesos en 1983 y 1984 respectivamente: esto significa que, a pesar del apoyo financiero otorgado por la actual administración a los programas de vivienda, los recursos expresamente canalizados a los sectores de menores ingresos son muy reducidos.

Sin embargo, el FONAPO significa un avance social relativo, respecto a organismos anteriores similares. Este consiste en reconocer como sujeto de crédito no ya a las personas físicas sino a organizaciones populares (independientes o no), siempre y cuando se constituyan en asociaciones civiles que se hagan responsables solidariamente del crédito.¹¹

La apertura de la banca hacia la concesión de crédito para vivienda a favor de trabajadores de escasos recursos es, aparentemente, uno de los exiguos resultados de su nacionalización. Habría, no obstante, que recordar, además de lo ya dicho, que del encaje legal del Sistema Bancario Mexicano (4.2%) se había captado hasta abril de 1983 un monto de \$450,000 millones, del cual únicamente se utilizó el 1.25% hasta la fecha indicada.¹² Es decir, los recursos del encaje legal no aplicados son mucho mayores que todos los destinados durante 1984, con gran alarde de publicidad, para la vivienda de interés social. No obstante lo anterior, las nuevas condiciones de otorgamiento de los créditos son más blandas que las aplicadas antes por la banca privada. Pero sus beneficiarios reales no podrán ser quienes tienen mayor necesidad de vivienda y disponen de menores recursos.

¹¹ J.H. Buelinik: "¿Vivienda para no asalariados?", *Revista Entorno* No. 6, 1983, pp. 28-30.

¹² A. Cisneros S.: "El programa de vivienda y la habitación popular", en el periódico PUNTO, 5 de marzo de 1984, p. 19.

⁷ Programa Nacional de Financiamiento a la Vivienda, *Uno Más Uno febrero de 1984*.

⁸ Fue significativo a este respecto que el Secretario General de la CNOP fue el representante del PRI en la firma del convenio sobre vivienda popular que se estableció entre el DDF y la SEDUE, *Uno Más Uno*, 12 de marzo de 1984.

⁹ Véase Programa de Desarrollo de la Ciudad de México y de la Región Centro.

¹⁰ El Fideicomiso de Vivienda ha realizado programas habitacionales de escaso alcance.

La nueva *Ley Federal de Vivienda* refleja una política estatal articulada sobre suelo y vivienda. Sus aportaciones mayores se dan en torno a: 1) la creación de *reservas territoriales* para supuestamente evitar los asentamientos "espontáneos" y regular el crecimiento urbano y, 2) el impulso a la *cooperativa* como forma básica de producción habitacional popular. La ausencia de disposiciones sobre la vivienda en renta agudizará el ya crítico problema de los numerosos sectores que no pueden acceder a una vivienda en propiedad. Como indicador baste recordar que la SEDUE y el DDF destinarán únicamente el 0.3% del presupuesto habitacional de 1984 a promover la vivienda en renta.¹³

Las modificaciones administrativas y legales aludidas se encuentran, en algunos casos, en la fase de formulación de las propuestas operativas correspondientes. Ello no anula sus limitaciones intrínsecas y el carácter de clase de las mismas.

4. Las contradicciones de la política urbana

La planeación democrática y la consulta popular están siendo un *slogan* recurrente en la actual administración. En los hechos constituye la fachada

política a un sistema que se distancia de las bases populares de las que surgió. Por ello, el equipo en el gobierno no puede ignorar ni el peligro de que surja y proliferen la protesta social ni desconocer la existencia de un movimiento independiente de masas emergente pero organizado y que apunta formulaciones para una política urbana popular alternativa. Frente a estos riesgos, el régimen trata (dentro de la "mejor" tradición del Estado mexicano) de arrebatar banderas (demandas, propuestas, etc.) a ese movimiento y de reformular su propia política de masas. Esta intenta adquirir caracteres más técnicos (a través de los Foros de Consulta Popular) y mayor eficacia mediante la creación de asociaciones civiles y cooperativas que actúen bajo los lineamientos y controles del partido en el poder. Ciertamente, la respuesta legal (*Ley Federal de Vivienda*, etc.) y operativa (SEDUE, FONAPO, etc.) que el Estado da a los problemas planteados por el sector popular significa un proyecto global, coherente y estructurado".¹⁴

Sin embargo, además de sus inconsistencias internas, este proyecto exige para su aplicación plena diversas condiciones políticas que las anquilosadas e ineficientes instancias de política estatal difícilmente pueden propiciar.

Asimismo, el mencionado proyecto por no enfrentar las causas que dan origen a la problemática, está limitado por diversas contradicciones interiores entre las que destacan:

- a) La imposibilidad de crear una oferta masiva de tierra urbana, así como de regular el mercado inmobiliario, si no se establecen medidas concretas y estrictas en torno a la propiedad privada del suelo urbano. Esto aconteció en el caso de la Ciudad de México con la fallida expropiación de 77 mil hectáreas como reserva ecológica.
- b) El impulso de la autoconstrucción y la promoción privada de vivienda social se halla frenado por el nulo control sobre el mercado de materiales y la industria capitalista de la construcción; así como por lo limitado de los recursos financieros destinados a este fin.
- c) La llamada consulta popular y la "planeación democrática" están minadas en sus bases por el carácter profundamente formal, encuadratorio y falta de democracia y movilización reales en las estructuras en que se apoya, es decir, la CNOP, los Comités Consultivos Estatales y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México. El intento de revitalizarlos sólo puede pasar por la vuelta a las raíces más auténticas del movimiento popular y revolucionario de 1910-1920 del que se dice continuador y del que progresivamente se aleja.

Es, sin duda, difícil evaluar la política sectorial de un régimen antes de que éste finalice; las interpretaciones se enfrentan a situaciones en proceso sin desenlaces definidos. Concientes de esta situación otorgamos a las presentes notas un carácter preliminar.



...No mano, 1979

¹³ René Coulomb, *Uno Más Uno*, marzo de 1984.

¹⁴ Documento de GAMPO en el V Foro Nacional de Análisis y Perspectivas del MUP celebrado en el D.F., 13 de febrero de 1984.