

00484 5



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

24

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

INTERVENCION ESTATAL Y POBREZA URBANA
EN LA TRANSICION NEOLIBERAL EN MEXICO
1982-1994.

FORMAS DE ACCESO A LA VIVIENDA Y ALTERNATIVAS
DE POLITICA SOCIAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

DOCTORA EN SOCIOLOGIA

P R E S E N T A :

ROSALIA LOPEZ PANIAGUA



DIRECTORA: DRA. ALICIA ZICCARDI CONTIGIANI.

CD. UNIVERSITARIA, D. F.

OCTUBRE DE 1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

268393



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Título de la tesis:

INTERVENCION ESTATAL Y POBREZA URBANA EN LA TRANSICION NEOLIBERAL EN MEXICO
1982-1994. FORMAS DE ACCESO A LA VIVIENDA Y ALTERNATIVAS DE POLITICA SOCIAL.

ROSALIA LOPEZ PANIAGOYA

NOTA. 7322152-4

DOCTORADO EN SOCIOLOGIA

La intervención del estado es analizada en esta investigación, desde uno de los ámbitos de la política social como lo es la vivienda para grupos pobres, y de la cual se analizan aquí algunos aspectos del proceso de fragmentación y desmantelamiento, frente al cual se insiste en la centralidad de la política social no sólo como factor de reducción de desigualdades y de contrapeso en la profundización de la pobreza, sino también como fundamento, como razón de ser del Estado. Por ello el trabajo apunta hacia la construcción de una alternativa de intervención gubernamental más democrática y menos desigual.

Al insistir en una política social de vivienda popular alternativa, no intento desconocer que la pobreza depende de otras variables tales como la económica y la institucional, en este sentido coincido plenamente con Peter Ward. Por ello considero que es necesario preguntarse en qué medida la pobreza urbana en México está vinculada con los procesos de internacionalización de capitales y a la nueva dinámica del mercado de trabajo a nivel mundial?. Cuáles son los factores económicos internos que están presentes en el incremento de la pobreza urbana y; Cuál es el papel que las instituciones han jugado, durante este periodo de transición en el que se cuestiona el quehacer del Estado en materia de bienestar social?. Cómo responden los grupos sociales que son objeto de sus políticas de ajuste y de modernización y Cuáles son los comportamientos sociopolíticos de estos grupos, a raíz de la operación de los programas de combate a la pobreza?. Estas y otras preguntas orientan el desarrollo de esta tesis la cual tienen el propósito de contribuir a delinear los rasgos de una propuesta alternativa de política pública de vivienda para grupos urbanos pobres, la cual se basa en un análisis tanto de algunas experiencias de política como también en la recuperación de prácticas sociales de gestión para el acceso.

A mi hijo Luis Eduardo
y a Marcelino González A., con todo mi amor.

A mis queridos padres.

INDICE

Pág.

INTRODUCCION	7
--------------	---

PRIMERA PARTE TRANSICIONES NEOLIBERAL, POBREZA URBANA Y Y POLITICA SOCIAL. CONCEPTUALIZACION.

CAPITULO I POBREZA URBANA, POLITICA SOCIAL Y ACTORES

I. Neoliberalismo: Pobreza y Urbanización.	15
1 Las visiones sobre la pobreza.	
2 Conceptos y medición de la pobreza.	
3 Hacia una concepción multidimensional de la pobreza.	
II. Intervencionismo Estatal y Transición Neoliberal: Las Políticas Sociales.	33
1 Las concepciones de política social.	
2 La política social y neoliberalismo. Entre el mercado y las desigualdades sociales.	
III Estado y Actores Sociales en la Transición Neoliberal.	45
1. El debate teórico sobre los actores sociales.	
La acción colectiva racional.	
La constitución estructural de los actores	
La identidad colectiva.	
2. Identidades sociales y sistema político.	
Condición de pobreza e identidad popular.	
Movimientos sociales y sistema político.	
El carácter político de los movimientos sociales.	

3. El concepto de lo político y la construcción de alternativas.

IV. Gestión Social Popular para el Acceso a la Vivienda.
Coordenadas Analíticas.

68

CAPITULO II LA TRANSICION NEOLIBERAL EN MEXICO: MODERNIZACION, POBREZA Y ACTORES URBANOS.

I. Políticas de Ajuste y Modernización. 70

1. El contexto.
2. El modelo de desarrollo agotado. Alcances y limitaciones.
3. El perfil de las políticas para la modernización.

II. La política social: del bienestar social a la focalización. 81

1. El fundamento histórico de la intervención estatal.
2. La reforma del Estado: activismo económico y liberalismo social.

III. Modernización con pobreza. 90

- 1 Legitimidad y política social.
- 2 Una política social para los pobres: liberalismo y solidaridad.
Pobreza urbana y políticas sociales focalizadas. Una evaluación.

IV. Neoliberalismo, actores sociales pobres y accesos. 110

- 1 Condiciones de vida y demandas urbano populares.
- 2 Alternativas y recursos sociales contra la pobreza.
- 3 Formas de acceso a bienes y servicios básicos.
- 4 Identidades y percepciones políticas.

SEGUNDA PARTE
POLITICAS DE VIVIENDA Y GRUPOS URBANOS POBRES.

CAPITULO III
LAS POLITICAS DE VIVIENDA NEOLIBERALES.

I. Entre el ajuste y la globalización.	141
II. Programas gubernamentales de vivienda y legitimidad.	161
III. Producción de vivienda y economía de mercado.	176

CAPITULO IV
FORMAS DE ACCESO A LA VIVIENDA DE LOS
GRUPOS URBANOS POBRES.

I. Condiciones habitacionales. Situación actual y tendencias.	182
II. Experiencia social para el acceso a la vivienda.	194
III. Alternativas sociales de acceso a la vivienda. Estudios de caso.	200
1. El acceso al suelo urbano. Unión de solicitantes e inquilinos de Vivienda, Ciudad de Xalapa, Veracruz.	
2. Tierra, servicios urbanos y vivienda. Palo Alto, D. F.	
3. La gestión financiera para la vivienda. Asociación Civil Libertad, México, D. F.	
4. Autoconstrucción de Vivienda. Ciudad de Tijuana, Baja California.	
5. Reconstrucción Habitacional. Tepito, México, D. F.	
6. Reconstrucción de vecindades. Campamentos Unidos, Col. Guerrero, México, D. F.	
7. La organización como recurso para el acceso a la vivienda. Unión de Colonias Populares (UCP), Ecatepec. Estado de México.	
8. La importancia del líder. Frente Obrero Campesino Estudiantil Popular (FOCEP), Gómez Palacio, Durango.	

TERCERA PARTE

VIVIENDA: ALTERNATIVAS DE POLITICA.

CAPITULO V

LA INTERVENCION ESTATAL. PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS.

I. Intervención estatal y gestión social. Hacia una alternativa de política.	253
II. Perfil de una política social de vivienda.	260
CONCLUSIONES	265
BIBLIOGRAFIA	279
INDICE DE CUADROS Y GRAFICAS	296
ABSTRACT	299

INTRODUCCION.

En los tiempos que corren, ceñidos a profundos y acelerados cambios, frecuentemente se tiene noticias acerca de la dificultad de las ciencias sociales para precisar su objeto de estudio y con ello los conceptos y técnicas para acercarse a él. Esta situación se ha identificado con la crisis de paradigmas y la imposibilidad de proporcionar una explicación totalizante basada en teorías generales sobre los fenómenos sociales que nos conmueven y atemorizan hacia el fin del siglo XX. No cabe duda que se trata de una situación difícil. Sin embargo, para el caso de la Sociología no sólo se dice que es ardua sino crítica. Y ciertamente, yo comparto esta aseveración, sobre todo porque en este trabajo de tesis me he comprometido con un objeto de estudio que aún no termina de constituirse, es decir, con algo que está por tomar forma, me refiero a la transición neoliberal en México y en particular a la intervención estatal y sus relaciones con la pobreza urbana, respecto a la cual una de sus manifestaciones críticas es la vivienda. No obstante, desde mi punto de vista, el hecho de enfrentarse a un objeto que está en movimiento, más que cerrar perspectivas, abre múltiples vertientes de explicación, que sin duda significan no sólo un riesgo sino sobre todo un enorme reto. Probablemente esta situación de riesgo tenga que ver con la preferencia de los científicos sociales de comprometernos con nuestra contemporaneidad, lo cual muchas veces amenaza nuestras pretensiones, ya no de neutralidad valorativa como pensaba Emile Durkheim, sino de objetividad, la cual requiere basarse en la explicitación de supuestos y conceptos.

En este sentido, la tesis que ahora presento significa un esfuerzo de clarificación de ideas y de planteamientos, muchos de los cuales los realicé gracias al equipo de trabajo que se formó en el marco del proyecto denominado Producción de Bienes y Servicios Básicos y sus Alternativas de Desarrollo que coordina el Maestro Enrique Contreras en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, Centro que dirige el Dr. Pablo González Casanova. En este espacio de discusión los temas relativos a la pobreza y al acceso, así como los debates existentes en torno a los conceptos de lo alternativo, de lo básico, de las necesidades, etc., propició el acopio de información documental y la visión de una perspectiva sobre la vivienda popular. Los viajes a diversas ciudades del país para lograr las entrevistas no sólo a los dirigentes de las

FALTA PAGINA

No.

8

organizaciones de vivienda, sino también a los operadores de programas de política, además de la realización de los trabajos de campo consistentes en la aplicación de encuestas, me proporcionaron un cúmulo de información empírica que poco a poco fuí ordenando. A lo largo de este proceso, que abarca casi cinco años, fué suficiente para superar momentos de esquizofrenia, propios del investigador social, aunque siempre latentes.

El desarrollo de esta investigación se centra en un hecho: la pobreza en la ciudades mexicanas y su evidente incremento desde principios de los años ochenta. La vida urbana en México, como es sabido, es hoy la forma predominante de convivencia social, al igual que en el mundo entero. Al respecto de la pobreza esta tesis se basa en el supuesto de que tal incremento se encuentra asociado al proceso de transición neoliberal identificado con la reestructuración de la economía y de las relaciones entre el estado y la sociedad.

La enorme complejidad de este tema, permite advertir una amplia gama de formas de abordaje. En tal sentido, el análisis de la reestructuración aludida es vista aquí como la ruptura de un modelo de política social, consistente en una forma de intervención estatal cuyo objetivo se orienta a la construcción de la legitimidad del gobierno en turno, en función de la reducción de algunas desigualdades sociales entre ciertos sectores sociales, a través del acceso a los recursos públicos destinados para ese fin. La transición neoliberal en el caso de México se eslabona a tal ruptura, ya que la política social ha pasado de ser un elemento sustantivo, no sólo de la estructura económica basada en el mercado interno y componente esencial del sistema político, sin olvidar la cultura, a uno de carácter marginal y de escaso impacto social en la reducción de desigualdades y de pobreza. El sistema político fincado en un partido de estado y en una presidencia de la república muy fuerte, de rasgos autoritarios y centralistas, fue soportado durante varias décadas con los recursos provenientes de los programas de política social.

Con la adopción del modelo neoliberal, y con ello la pretensión de lograr el predominio del libre mercado, la intervención gubernamental tiende a jugar un papel marginal en lo que se refiere al bienestar social y con ello el conjunto del sistema político pierde recursos a favor de su legitimidad. De tal suerte que uno de los costos políticos de la transición en curso, ha sido el desmoronamiento del Partido Revolucionario Institucional y la pérdida de legitimidad, que no de poder, del Ejecutivo. A tal situación se agrega la inexistencia de una propuesta de política

alternativa que permita conciliar desarrollo económico, estabilidad política y bienestar social en el marco de la recomposición del capitalismo, entre cuyos efectos más reprobables está el aumento de la pobreza.

Este sistema de hipótesis es concretizado en esta investigación, en uno de los ámbitos de la política social como lo es la vivienda para grupos pobres, sobre la cual se analizan aquí algunos aspectos del proceso de fragmentación y se insiste en la construcción de una alternativa de intervención gubernamental más democrática y menos desigual.

En qué medida la pobreza urbana de nuestro país está vinculada con los procesos de internacionalización de capitales y a la nueva dinámica del mercado de trabajo a nivel mundial?. Cuáles son los factores internos que están presentes en el incremento de la pobreza urbana y cuál es el papel que los gobiernos han jugado, durante este periodo de transición en el que se cuestiona el quehacer del Estado en materia de bienestar social?. Cómo responden los grupos sociales que son objeto de sus políticas de ajuste y de modernización y cuáles son los efectos, que se advierten en los comportamientos políticos de estos grupos, a raíz de la operación de los programas de combate a la pobreza?. Estas y otras preguntas orientan este trabajo con el propósito último de delinear los rasgos de una propuesta alternativa de política pública de vivienda para grupos urbanos pobres, a partir de revalorar la experiencia social de gestión para el acceso.

El modelo analítico adoptado toma como contexto general la transición neoliberal en México en el lapso de los años 1982-1994, con la idea de abarcar a dos sexenios presidenciales, el de Miguel de la Madrid Hurtado y el de Carlos Salinas de Gortari. El proceso de transición es dividido en dos fases, de tal modo que el primer gobierno es identificado con la etapa de ajuste y el segundo con la de modernización o segunda modernización. En este punto es preciso señalar que debido al carácter transicional del periodo en cuestión, algunos de los supuestos de esta tesis se apoyan, en referentes empíricos, con el propósito de captar el movimiento concreto de algunos de los aspectos aludidos. Desde luego se trata de investigaciones muy acotadas pero siempre basadas en una metodología rigurosa, la cual es explicada en cada caso.

La pobreza urbana se visualiza aquí desde un enfoque multidimensional, es decir que integra diversas variables y no se circunscribe al ingreso monetario. La pobreza es considerada como una carencia pero también como un factor de identidad y un recurso para la elaboración

de alternativas de acceso a bienes básicos como la vivienda y de formulación de política social alternativa. En relación a la vivienda, la situación de pobreza está vinculada a dos elementos, el primero de ellos es la acción social de grupos urbanos pobres para el acceso a una vivienda. El acceso supone por una parte una situación de conflicto, es decir una disputa por un bien escaso, y por la otra una identidad basada no sólo en elementos de tipo estructural sino también en componentes de naturaleza subjetiva en torno a la condición de pobreza. Adicionalmente la acción social se analiza desde su carácter político y sus posibilidades o no de abrir alternativas por fuera del espacio estatal, dado que la acción social en México tiende a depender de la voluntad de los gobiernos. El segundo elemento es la intervención estatal, la cual está siendo redefinida en el marco de la transición neoliberal y es identificada como reforma del Estado, la cual es vista aquí a partir de la política social y en particular de la política de vivienda. Al respecto se hace una crítica de la forma de intervención característica de los dos gobiernos que aquí se consideran, así como el uso que hacen de la política social.

Esta tesis está estructurada en cinco capítulos. En el primer capítulo se hace una revisión conceptual de tres nociones principales: Pobreza urbana, Políticas sociales y Actores sociales y gestión. En cada apartado se revisa el debate actual y se opta y/o se propone una visión propia.

El marco sociohistórico para el caso de México es tratado en el capítulo II. Se aborda el periodo de la aplicación de las llamadas políticas de ajuste a partir de algunos datos sobre el alcance y las limitaciones del modelo que se quiere abandonar. En este mismo capítulo se hace referencia al fundamento jurídico e histórico de la intervención estatal para el bienestar social y su activismo económico y liberalismo social como sus nuevos rasgos en la transición.

En este apartado se critica la operación de políticas sociales focalizadoras con objetivos de legitimidad a favor de la figura presidencial y de las metas modernizadoras. Al respecto se presenta una evaluación con datos obtenidos en una investigación de campo que capta opiniones políticas de población objetivo de programas contra la pobreza. Las condiciones de vida y las demandas de los grupos urbanos pobres, así como la estructuración de formas alternativas y los recursos que generan contra la pobreza, son analizados a partir de las formas de acceso a bienes y servicios básicos, en especial la vivienda, las cuales son analizadas de manera empírica con la información arrojada con la aplicación de una encuesta de hogares.

El capítulo III trata el tema de la reestructuración de las políticas de vivienda, a partir del análisis de los principales fondos habitacionales, bajo el supuesto de que han pasado de ser parte de la política social para conformar un espacio de realización del capital promovido desde el Estado y campo de creación de consensos sociales y de legitimidad para proporcionar viabilidad política al proyecto neoliberal. En apoyo a este supuesto se hace énfasis en los programas dirigidos a grupos urbanos pobres como la operación del Fondo Nacional de Habitaciones Populares, el Programa de Mejoramiento de Vivienda aplicado en Ciudad Juárez, Chihuahua y la participación de la iniciativa privada en la producción de vivienda en la ciudad de Hermosillo, Sonora.

La gestión social para el acceso a la vivienda de grupos urbanos pobres es el tema del capítulo IV. El análisis de las alternativas sociales de acceso a la vivienda se apoya en ocho estudios empíricos de caso la mayoría se localizan en el Distrito Federal, pero también hay uno en Durango, otro en el Estado de México y uno más en Xalapa, Veracruz. En este capítulo se hace referencia a las carencias de vivienda desde una perspectiva urbana-regional y se visualizan algunas tendencias al respecto a nivel nacional. A partir de este marco se plantean algunos rasgos de la experiencia social de grupos urbanos pobres para el acceso a la vivienda y se revisan las experiencias de los ocho casos ya aludidos. Estos fueron analizados tratando de identificar los factores de éxito, es decir aquellos aspectos que permitieron a las organizaciones lograr su meta de tener una vivienda y los que constituyeron los principales obstáculos. Cada experiencia, en la medida de la posible, hace referencia a los siguientes aspectos: contexto urbano, antecedentes de constitución de la organización, presencia regional, perfil socioeconómico de quienes la integran, participación política, formas de acceso al suelo, formas de gestión para el acceso al suelo, formas de financiamiento, estructura organizativa, proceso constructivo, alcance de las acciones de vivienda, tiempo, formas de trabajo colectivo, formas de ahorro, otros proyectos, relación con otras organizaciones y factores de éxito y obstáculos.

En el último capítulo, el V, se plantea el asunto de la intervención estatal en el contexto de transición neoliberal, algunos problemas y el perfil de una alternativa de intervención estatal sustentada en la gestión social. El perfil de una política social de vivienda es descrita desde una perspectiva sociopolítica, por tanto los aspectos jurídicos e incluso económicos propiamente no están presentes.

En las conclusiones, parte final del trabajo, planteo la necesidad de adoptar otras perspectivas de superación de la pobreza que consideren el carácter multidimensional de la pobreza ya que es preciso desarrollar una visión de la pobreza que integre las raíces estructurales de la misma y las condiciones de su reproducción. Al respecto, se insiste en que la visualización de los criterios políticos y sociales de la pobreza puede constituir un primer paso para una forma alternativa de intervención estatal que coloque el problema de la pobreza en relación a las necesidades básicas socialmente conceptualizadas en nuestro país. Además de considerar como una variable fundamental la participación y la integración social, en la construcción de la democracia no formal, sino como forma de vida.

La bibliografía y un anexo con los formatos de las encuestas y el índice de cuadros y gráficas ocupan la parte final.

PRIMERA PARTE

**TRANSICION NEOLIBERAL, POBREZA URBANA Y
Y POLITICA SOCIAL. CONCEPTUALIZACION.**

CAPITULO I

POBREZA URBANA: POLITICAS Y MOVIMIENTOS SOCIALES.

1. Neoliberalismo: Pobreza y Urbanización.

Muchos son los rasgos que caracterizan la fase neoliberal del capitalismo, sin embargo, uno parece ser el distintivo: la pobreza urbana. Se trata de un mal que recorre el mundo entero y que afecta en forma alarmante a quienes habitan las ciudades, hoy al final del siglo veinte, la pobreza urbana se identifica como el problema social más importante. A nivel mundial las tasas de pobreza en las zonas urbanas alcanzan el 60%, lo que se traduce en que más de una tercera parte de la población urbana ocupe viviendas deficientes y el 40% carezca de acceso al agua potable y a condiciones adecuadas de saneamiento. A causa del deterioro y la contaminación del medio ambiente no menos de 600 millones de personas viven en condiciones que ponen en peligro su vida y casi el 50% de ellas son niños.¹ Asimismo, la pobreza en las zonas urbanas aumenta a un ritmo alarmante, sobre todo entre la población femenina, se trata de mujeres que padecen la desigualdad de acceso a recursos tales como créditos, capacitación y tecnología.²

Según algunas estimaciones, este panorama tiende a empeorar en regiones no desarrolladas como América Latina, donde se calcula que el crecimiento de la fuerza de trabajo será de 2.5% anual de 1990 al año 2000, es decir 44 millones de personas, de las cuales 41 millones habitarán en las ciudades y 3 millones en el campo. En tanto que el crecimiento del producto interno bruto de la región será apenas de 0.2% por encima del crecimiento de la fuerza de trabajo, lo cual hace prever la profundización de la pobreza y de los procesos de empobrecimiento principalmente entre los habitantes de las ciudades del subcontinente.³

1. Una visión sobre la nueva fase de la economía global, entendida como un orden cimentado sobre crecientes desigualdades y su incidencia sobre el territorio, especialmente sobre los espacios urbanos, puede verse en Ramón Fernández Durán, *Explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global.*, Ed. Fundamentos, Madrid, 1993.

² Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos Hábitat II, Estambul, *Documento de conclusiones*, junio de 1996.

³ PNUD, 1990, p.446.

Esta apremiante situación⁴ hace necesario avanzar el análisis sobre diversos aspectos del complejo problema de la pobreza, entre los que destacan los siguientes: a) los alcances y probables limitaciones que han predominado en los enfoques sobre la pobreza; b) acotar el concepto específico de pobreza, de los grupos más afectados y los indicadores de los que se puede partir para una mayor comprensión del fenómeno y c) explorar la posibilidad de superación de la pobreza a partir de algunas variables extraeconómicas, como la intervención estatal y la organización social con sus prácticas políticas y culturales, como "recursos" de los pobres que pueden ser revalorados en una estrategia para la apropiación de una parte de la riqueza social. En esta perspectiva se ubica la conceptualización de la pobreza como fenómeno excluyente, que requiere la actividad plena de todos los actores sociales y de manera importante del Estado a través de políticas que logren revertir el deterioro económico, político y ecológico de las comunidades. Para abordar estos temas, es preciso comenzar por lo que se entiende por pobreza y ubicar quiénes son los grupos pobres.

1. Las visiones sobre la pobreza.

Las definiciones clásicas sobre pobreza pueden agruparse en tres paradigmas. Para el marxismo el problema se explica desde las clases sociales. La pobreza -y los pobres- son identificados con la fuerza de trabajo excedente que no se emplea. Es decir, con la

⁴Algunas cifras sobre la dimensión de la pobreza son: 1989 CEPAL: 183 millones en comparación con 130 millones en 1970; FAO 60 millones de latinoamericanos en "hambre crónica"; UNICEF: 6 millones de niños sufren desnutrición "moderada" y un millón desnutrición "grave"; un millón de niños menores de cinco años mueren anualmente por desnutrición; 30 millones de niños de entre 10 y 14 años trabajan y; 15 millones de ellos lo hacen en las calles. Cfr. Pedro Vuskovic Bravo. "Los diagnósticos de la pobreza.", en *Política y Cultura*. Año 2, Núm.3, 1994, pp. 9-10.

existencia de un ejército industrial de reserva comprendido por los campesinos que emigran en busca de trabajo, por la población flotante, integrada y expulsada por los ciclos de la economía industrial y por los trabajadores jóvenes que buscan trabajo.

Desde el punto de vista de la sociología norteamericana, el concepto de pobreza se encontraba asociado a las condiciones de marginalidad provocada por el desarrollo industrial y la urbanización. Los antecedentes teóricos de este enfoque fueron desarrollados a principios de este siglo por la Escuela de Chicago, cuyos representantes realizaron análisis de segregación en barrios de migrantes en los Estados Unidos, enfatizando las características psicológicas y étnicas.⁶ El concepto fue introducido en América Latina por el Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (CEDAL), organismo internacional identificado con la corriente culturalista y dirigido por Roger Vekemans, quien identificaba la marginalidad, de los asentamientos ubicados en las periferias de las ciudades que proliferaron con la industrialización a raíz del proceso de sustitución de importaciones, como la incapacidad para modificar su situación por propia iniciativa, en consecuencia la marginalidad sólo podía ser superada con la participación de agentes externos. En esta perspectiva Oscar Lewis⁷ desarrolló la teoría de la "cultura de la pobreza" y realizó aportes significativos a la investigación antropológica de los grupos pobres de las ciudades sobre sus formas de vida y relaciones familiares.⁸

El concepto de marginalidad se sustentó en las teorías dualista del desarrollo y de la modernización planteadas por Rostow y Huntington⁹ respectivamente, entre otros, quienes

⁶ Jorge Giusti, *Organización y participación popular en Chile: el mito del hombre marginal.*, Buenos Aires, FLACSO, 1974.

⁷ Oscar Lewis, "La cultura de vecindad en la Ciudad de México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 5, núm 17, 1959, pp. 349-365.

⁸ Entre las principales críticas a la teoría de la cultura de la pobreza están: análisis inadecuado de la organización social de los pobres; la cultura de la pobreza tiende a autoreproducirse generacionalmente y por ello es fatal; y la participación política de los pobres carece de posibilidades de participación efectiva. Sobre este tema puede véase Mario Bassols, "La marginalidad urbana: una teoría olvidada.", en *Polis 90, Anuario de sociología*, pp.181-198. También en Charles A. Valentine, *Cultura de la pobreza*, Amorrortu, Buenos Aires, 1972.

⁹ W. W. Rostow, *The stages of Economic Growth*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971, 2a. ed., Respecto al impacto de la modernización política, Huntington establece dos categorías: una se refiere a la movilización social, proceso por el cual son desgastados o destruidos grupos de los antiguos compromisos sociales económicos y culturales y la gente queda disponible para adoptar nuevas pautas de socialización y conductas propias del mundo moderno.

identificaron *el sector tradicional* y *el sector moderno*, los marginales se ubicaban fuera de este último en términos psicológicos, culturales, económicos y ecológicos. Esta perspectiva fué adaptada por los teóricos de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), quienes entendían la marginalidad como una fase o estado de transición hacia la "sociedad moderna"¹⁰.

La segunda categoría es relativa al impacto que provoca crecimiento en la actividad y producción económica, que se puede medir a través de diversos indicadores como el nivel de consumo de calorías, hospitales, etc. En este sentido el cambio en las aspiraciones y desarrollo económicos son los componentes sustantivos de la modernización. Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1968.3. Sobre los impactos culturales de la modernización Apter enfatiza que los estatus y roles tradicionales pierden rigidez, desaparecen una multitud de actividades económicas pretéritas. La industria, el comercio y los servicios desplazan a la agricultura. En general, hay una tendencia a la centralización y control de la producción. David Apter, *Política de la Modernización.*, Paidós, Buenos Aires.

¹⁰ Gino Germani, El concepto de marginalidad, Nueva Visión, Buenos Aires y "La ciudad, el cambio social y la gran transformación", en G. Germani, (Comp.), *Urbanización, desarrollo y modernización*, Paidós, Buenos Aires, 1976.

Las contribuciones cepalinas se estructuran en torno de un sistema centro-periferia que marca una tendencia al desarrollo desigual de los dos polos que los constituyen. La naturaleza estructuralista de la concepción inicial, privilegia las peculiaridades de la estructura productiva de la periferia, entre las que destaca el nivel de productividad del trabajo de los distintos sectores productivos y el grado de complementariedad existente entre ellos; tales peculiaridades se establecen en ambos casos por contraposición con las que posee la estructura productiva de los centros, lo que implica que simultáneamente se está definiendo el sistema centro-periferia; la desigualdad se considera inherente a su dinámica: las estructuras productivas de los dos polos se hacen más amplias y complejas pero las diferencias entre dichas estructuras (y entre los respectivos niveles de ingreso real medio) tiendan a perpetuar. En suma la argumentación se ordena en torno a la explicación de tres tendencia que se consideran inherentes al desarrollo de la periferia, en la fase de industrialización: el desequilibrio externo; el desempleo de la fuerza de trabajo y; el deterioro de los términos de intercambio. El examen de problemas concretos, sea en toda el área latinoamericana o de algunas de las economías que la conforman, permiten articular una serie de argumentos teóricos, reunidos ad hoc para explicar las causas de los mismos y especialmente para justificar las medidas de política económica que se estiman adecuadas para resolverlos. Sobre estos planteamientos puede verse al principal representante de la CEPAL Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, FCE, 1971. Una visión crítica puede verse en Pablo González Casanova, "Los clásicos latinoamericanos y la sociología del desarrollo" en Varios Autores, *Sociología del desarrollo latinoamericano*, México, UNAM, 1970, Vilmar Faria, "Desarrollo económico y marginalidad urbana: los cambios de perspectiva de la CEPAL", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, México, 1981 y Octavio Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Ed. Siglo XXI, 1984.

Sin embargo, los efectos de mayor pobreza urbana y rural, hacia los años setenta, condujeron a una nueva interpretación del desarrollo latinoamericano identificada como la teoría de la dependencia, cuyos principales exponentes Nún y Quijano¹¹ realizaron estudios de la marginalidad fundados en el planteamiento marxista del ejército industrial de reserva e impulsaron un nuevo concepto: "polo marginal" o "masa marginal", que conceptualizó el problema en nuevos términos y con una pretendida adaptación a las condiciones del desarrollo industrial latinoamericano.¹² Estos sociólogos pusieron en duda la capacidad de los modelos de desarrollo impulsados en la región para incorporar a la masa no asimilada por la industrialización a los beneficios, ya que ellos aceptan que la marginalidad es una expresión estructural del capitalismo en su fase monopolista y adquiere mayor significación en las condiciones de dependencia en que se encuentra Latinoamérica.

De hecho, estos planteamientos dejaron abiertas una serie de preguntas que fueron ocultadas o replanteadas por las teorías de la informalidad, en boga durante los años ochenta, cuyos argumentos se ligan al análisis neoclásico de la economía y por tanto, enfatizan los temas de determinación del ingreso, de estructura del mercado, de maximización del ingreso, etc.¹³

¹¹ José Nún, "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 5, núm. 2, julio de 1969, p. 201. Quijano, Anibal, *Polo marginal de la economía y mano de obra marginalizada*, Santiago de Chile, CEPAL, 1971.

¹² La originalidad de Nún y Quijano es que desde la esfera de la producción caracterizan a la marginalidad como el fenómeno de desocupación y subocupación de grandes sectores de la población, además establecen una diferencia entre ejército industrial de reserva y superpoblación relativa, términos usados indistintamente por Marx para referirse a aquella población que no forma parte de los obreros en activo y que es excedente relativo para la industria capitalista en general, la visión de estos autores implica una reconceptualización de la Ley de Población del régimen capitalista en la teoría marxista. Cf. Mario Bassols, *Op.cit.*, p. 187.

¹³ La categoría "sector informal" ha sido difundida por la Organización Internacional del Trabajo a través del Programa Regional de Empleo para América Latina, cuyo principal representante es Victor Tokman, quien abandona la concepción dualista del desarrollo. Tokman estudia el sistema capitalista monopólico y advierte en él una dinámica que impide la inserción de organizaciones productivas con lógicas de funcionamiento no capitalistas, como las migraciones de población rural hacia las ciudades, que se sitúan como marginales y que son producidas por la industrialización. Esta visión enfatiza la participación del Estado como impulsor de créditos y capacitación dirigidos a empresas y trabajadores, como forma de superar la desventaja que tienen con respecto a la economía formal. Ver. Galín, Pedro. "El Sector Informal Urbano: conceptos y Críticas", en *Nueva Sociedad*, Núm 113, pp.45-51. Sobre los planteamientos de Tokman, puede verse: "La influencia del sector informal urbano sobre la

A finales de la aquella década, Hernando de Soto amplía la definición de sector informal a casi todo aquello relacionado con las actividades económicas "ilegales", apoyado en un estudio que realiza en Perú. De Soto argumenta que la excesiva presencia del Estado y de reglamentaciones, hacen imposible el desenvolvimiento del mercado, características propias de la etapa mercantilista, no superada por los países latinoamericanos.¹⁴

En la actualidad, no obstante, la concepción de la marginalidad como polo excluyente, ha servido de base para nutrir nuevos enfoques sobre la pobreza¹⁵ como es el de "estrategias de supervivencia"¹⁶. A partir de estudios pioneros como el de Larissa Adler¹⁷, se han realizado trabajos de investigación que intentan analizar la diversidad de formas y recursos que las familias utilizan para enfrentar la condición de profundización de la pobreza y empobrecimiento de la población urbana que significó la crisis de los ochenta identificada con la transición neoliberal y con las políticas de ajuste puestas en

desigualdad económica", *El Trimestre Económico*, núm. 192, FCE, México, 1981. Una visión actual sobre esta perspectiva está en Neicoechea, Andrés; Luis Durán y Pablo Trivelli. "Urbanización y Sector Informal en América Latina.", Chile, *OIT-PREALC*, 1990.

¹⁴ Hernando de Soto, *El otro sendero*, Ed. Diana, México, 1987. Una aguda crítica sobre este texto puede verse en Emilio Pradilla, "Reseña crítica", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 8, El Colegio de México, 1988.

¹⁵ La pobreza está siendo conceptualizada desde diversos enfoques, algunas organizaciones altruistas, filantrópicas frecuentemente identificadas como organizaciones no gubernamentales, perciben a la pobreza como un problema esencialmente moral y ético, pero también puede ser vista en una perspectiva más radical de derechos humanos, en tanto que los politólogos la ven como un problema de ingobernabilidad potencial y los economistas neoclásicos como parte de las externalidades que afectan al libre mercado como mecanismo de asignación de recursos.

¹⁶ El concepto de estrategias de supervivencia ha sido criticado en tanto que implica una noción de elección racional, la cual baja o se nulifica a medida que aumentan las condiciones de pobreza. No obstante, intenta avanzar hacia una propuesta interdisciplinaria de investigación utilizando el término de "redes de supervivencia". Ver. Martha Scheingart et al., *Las ciudades latinoamericanas en la crisis*, Trillas, México, 1989; también véase: Susana Finkelievich, "Estrategias de supervivencia en las ciudades latinoamericanas: acceso a la satisfacción de necesidades básicas", *Revista Latinoamericana de Planificación*, núm. 85, SIAP, México, 1988.; Omar Arguello, "Estrategias de supervivencia: un concepto en busca de su contenido", *Demografía y Economía*, vol. XV, Núm 2, pp.190-203.

¹⁷ Larissa Adler de Lomnitz, *Cómo sobreviven los marginados.*, Siglo XXI, 3a.ed., México, 1978.

práctica, especialmente durante el primer lustro. Esta perspectiva ha puesto de relieve los arreglos intrafamiliares, no exentos de conflictos, que desarrollan los miembros del hogar para atenuar los impactos derivados del desempleo, de la falta de alimentos, de vivienda, etc.¹⁸ En esta línea de investigación el cambio de los roles tradicionales, es uno de los temas que destacan, especialmente el de la mujer, quien a pasado ha ser jefa de hogar. Asimismo, los cambios en la estructura familiar, muestran la tendencia del incremento de los hogares ampliados, es decir, aquellos que integran a otros miembros, no necesariamente vinculados por lazos consanguíneos, y quienes contribuyen con dinero o con trabajo al ingreso familiar.

Estas nuevas perspectivas han generado una reorientación de los estudios sobre la pobreza a través de métodos económicos complementados por observaciones antropológicas y sociológicas que se orientan a cubrir las estructuras intermedias localizadas entre el nivel macro de la Economía y el micro abordado por la Antropología. La investigación urbana de los antropólogos y sociólogos se distingue de la efectuada por otros científicos sociales, especialmente economistas, porque ellos sustentan sus teorías en investigaciones de campo, más que en estudios estadísticos comparativos.¹⁹ La utilización de técnicas como la observación participante, las entrevistas no estructuradas, historias de vida, etc., proporciona información cualitativa sobre los niveles más profundos de la sociedad, *grass-roots level*, según la expresión de Wayne Cornelius²⁰, esto es en el nivel microsocioal, mientras que los economistas realizan sus análisis en el nivel macroeconómico. Sin embargo, habría que señalar que entre ambos existe una variedad enorme de microestructuras y de pequeñas organizaciones que rebasan el nivel individual, ya que la identificación de los individuos no alcanza a descubrir los lazos existentes entre los grupos y el

¹⁸ Guillermo De la Peña y Juan Manuel Durán (Comp.), *Crisis, conflicto y sobrevivencia. Estudios sobre la sociedad urbana en México*, Universidad de Guadalajara, CIESAS, México, 1990.

¹⁹ George M. Foster y Robert Van Kemper, "Antropological Fieldwork in Cities" en *Readings in urban anthropology*, editado por G. Gmelch y Walter P. Ziemer. St. Martin's Press, Nueva York, 1980, citado por José Antonio Alonso, "Trabajando como hormigas o el elogio del método antropológico.", *Nueva Antropología*, Vol.XI, Núm.37, Abril, 1990, pp.71-84.

²⁰ Wayne Cornelius y Felicity M. Trueblood, *Antropological perspectives on Latin American Urbanization*, Sage Publications, California, 1974, citado por José Antonio Alonso, *Op. cit.*

macrosistema socio-político.²¹ Justamente, en esta perspectiva se ubica la presente investigación, ya que busca contribuir al análisis de la organización social entendida ésta, como una síntesis de lo individual y lo institucional.

Desde luego, los esfuerzos de investigación aludidos, buscan criticar y postularse como visiones alternativas al paradigma que hoy predomina sobre la pobreza, especialmente en el ámbito gubernamental vinculado a los principios neoliberales. Esta visión, que inicia a partir de la segunda posguerra e identificada con el liberalismo clásico, plantea que la pobreza puede ser entendida como un estado transitorio de privación que sería superado por medio de la derrama de los beneficios del mercado y su capacidad de autorregulación. Este enfoque, impulsado durante las primeras décadas de este siglo, por las recién creadas instituciones internacionales, reaparece ahora fortalecido en el marco del neoliberalismo²², donde las agencias internacionales del desarrollo tienen la función de proteger a los grandes capitales transnacionales y se sobreponen a los gobiernos nacionales de los países no desarrollados, mediante la formulación de políticas llamadas de ataque a la pobreza basadas en esta concepción. Este paradigma se ha esforzado por describir los fenómenos que acompañan a la pobreza, entendida como un "síndrome" según la definición de Altimir, que se expresa en bajos niveles de educación; en el empleo no calificado y en malas condiciones sanitarias, etcétera.²³ El objetivo de este paradigma consiste no tanto en definir a los grupos pobres en términos estructurales, sino de acuerdo a sus manifestaciones específicas para hacerlos objeto de políticas focalizadoras, de acuerdo a carencias particulares, cuyos resultados no muestran avances suficientes en la superación de la pobreza.

²¹ George Gmelch y Walter P. Zenner, en *Readings in urban anthropology*, editado por G. Gmelch y Walter P. Zenner. St. Martins Press, Nueva York, 1980. Citado por José Antonio Alonso, *Ibidem*.

²² Simon Kuznetz, sostiene que en el mediano y largo plazos va a tener lugar el derrame del bienestar a todos los sectores sociales, esta teoría del goteo la desarrolla al examinar la evolución histórica de los países hoy desarrollados, sin embargo, señala que sus planteamientos no se pueden extrapolar a los países pobres porque sus condiciones históricas son muy diferentes a las que el estudió. Cfr. S.Kuznetz, "Chumpeters Bussiness Cycles", *American Economic Review*, Vol.30, 1990, pp.257-271.

²³ Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 27, 1979.

La proliferación de la pobreza ha reavivado un debate en los últimos años, sobre la identificación de los pobres y los factores asociados a esa situación de vida. La pobreza entendida como una condición en la que las necesidades básicas no pueden ser satisfechas es aceptada como un problema estructural de las economías capitalistas, de ahí que los temas centrales de la discusión sobre la pobreza sean por lo menos dos: 1) la explicación de la pobreza en términos estructurales y 2) la explicación de sus movimientos coyunturales. Si bien esta diferenciación analítica es importante, de hecho, ambas están interrelacionadas si consideramos que en la última década el aumento de la pobreza y sus diversas manifestaciones están asociadas a factores estructurales inéditos como la nueva división internacional del trabajo, consistente en una flexibilización de la fuerza de trabajo, una enorme capacidad de movilización del capital y un desarrollo tecnológico muy alto, característica de la globalización económica actual, la lleva a mantener bajos salarios, tanto para los trabajadores de empresas exportadoras como para aquellos insertados en la llamada economía informal, situación que ha generado variantes, respecto a otras épocas, en la condición de pobreza.²⁴

En medio de este debate destaca el tema de los métodos de medición, que tiene que ver tanto con la explicación y magnitud del problema, como con las alternativas de superación. Los esfuerzos intelectuales al respecto son múltiples, sin embargo, los predominantes, privilegian las variables económicas y no consideran aquellas extraeconómicas (culturales, políticas, organizativas, etc.), que han mostrado tener un peso significativo y de no tenerse en cuenta pueden subestimar el problema, o bien, obstaculizar las estrategias de superación de la pobreza y de su reproducción. En este marco, es preciso avanzar sobre una conceptualización que incorpore los diferentes factores involucrados en la situación de pobreza. Por ello, a continuación se realiza primero, una revisión de algunos de los aspectos incluidos en los aportes

²⁴ Henderson ha estudiado el papel de la alta tecnología en el proceso de globalización, en particular la industria de los semiconductores como ejemplo de la relación entre la dinámica espacial y social y la economía mundial contemporánea. Al relacionar los rasgos que caracteriza el nuevo modelo de industrialización y su articulación con factores históricos específicos como el desarrollo de estrategias estatales en unidades territoriales, analiza cómo la economía produce transformaciones sociales y espaciales y reconoce que en oposición al dinamismo económico y tecnológico se genera una evidente polarización social y espacial. Véase Jeffrey Henderson, *The globalisation of high technology production*, Foreword by Peter Worsley, London, 1990.

sobre las concepciones predominantes de la pobreza; en seguida, se plantean los rasgos de una propuesta que se orienta hacia un concepto de pobreza aquí llamada "multidimensional", la cual se apoya en los enfoques sobre las necesidades básicas y sobre los recursos sociales de enfrentamiento a la pobreza. Esta propuesta pone énfasis en el recurso de la organización social, que desde mi punto de vista contiene un alto potencial, no sólo para afrontar la pobreza, sino sobre todo, para incentivar, demandar y promover un modelo de desarrollo basado en una participación social democrática que permita la no reproducción de las profundas desigualdades sociales.

2. Conceptos y medición de la pobreza.

La polémica sobre la medición de la pobreza se centra en que la pobreza se puede medir con indicadores directos de insatisfacción de necesidades o con un indicador indirecto que pretende ser indicativo del resto, que es el ingreso. Este planteamiento remite inmediatamente a la definición primero de qué es una necesidad y después a señalar el umbral debajo del cual se consideran insatisfechas esas necesidades. En ambos casos hay una referencia normativa, la cual en general, ha sido construida intelectualmente y no tiene una referencia social suficientemente sólida.²⁵ En otras palabras, existen dificultades teóricas ligadas a la definición de las necesidades humanas, ya que no hay suficientes estudios sobre su variación histórica y social y sobre los umbrales aceptables.

El método dominante en la medición de la pobreza ha sido el conocido como de las líneas de pobreza, el cual está basado en el ingreso. El origen de este método se remonta a finales del siglo pasado cuando el estadístico alemán Ernest Engel generalizó una observación empírica según la cual el gasto familiar destinado a la alimentación, decrece al aumentar el ingreso. La observación de Engel sigue siendo válida. En las familias de bajo ingreso la alimentación

²⁵ La conceptualización de pobreza desarrollada por el Banco Mundial se basa en los grados de consumo privado, que ha puesto en práctica en diversos países mediante encuestas sobre niveles de vida. Al respecto véase: Cristian Grootaert, *Living Standards Measurement Study*, en el núm. 19. Sobre los tipos de comparación que pueden hacerse entre sociedades, ver Amartya Sen, "Sobre conceptos y medidas de pobreza" *Comercio Exterior*, vol. 42. núm.4, México, abril de 1992, pp.315-316.

absorbe más del 50% del mismo. La determinación del costo de la canasta alimentaria para determinar las líneas de pobreza ha sido un método crecientemente utilizado en la economía y adquirió un carácter predominante durante la posguerra, como auxiliar en la definición de la pobreza a raíz de los procesos descolonizadores de Africa, Asia y América Latina, sobre la herencia de saqueo y pobreza de estas regiones.

El objetivo fundamental que ha guiado la medición de la pobreza bajo este método ha sido el combate a las carencias nutricionales como medio para superar la pobreza absoluta, entendiéndola ésta como el límite fisiológico de resistencia del cuerpo humano, superado el cual, se pone en peligro la vida. Este combate a la pobreza ha sido promovido sobre todo por las agencias internacionales de desarrollo y no se limita a una política de Estado Nacional²⁶.

A pesar del carácter periférico que tenía el problema de la pobreza en la segunda posguerra, en los Estados Unidos este fenómeno se hizo patente con los disturbios raciales de los sesenta. El "combate a la pobreza" bajo la presidencia de Lyndon B. Johnson permitió una mayor precisión conceptual e instrumental de este fenómeno y la necesidad de localizar los grupos a los cuales deberían dirigirse las políticas.

A raíz de esta situación la economista estadounidense Molly Orshansky²⁷, ideó un método para medir la pobreza a partir de la determinación de los costos de una canasta alimenticia normativa²⁸ per-cápita. El costo de ésta define la línea de indigencia o de pobreza extrema. La línea de pobreza la obtuvo multiplicando el costo de esta canasta por el inverso del coeficiente de Engel, que se define como la proporción del gasto alimentario respecto al gasto total. Los hogares cuyo ingreso o consumo se encuentre por abajo de esta línea, marcada por

²⁶ Respecto a la influencia del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en la definición de políticas de combate a la pobreza, véase Carlos Cortés R. y Gisela Lanázuri B., "El combate a la pobreza en el medio rural: Banco Mundial-Pronasol" en Estrategias de sobrevivencia frente a la crisis y las políticas de cambio estructural., Etelberto Ortiz Cruz (Coord), *Economía teoría y práctica*, Nueva época, Núm.2, pp.169-182.

²⁷ Citada por Julio Boltvinik, *Pobreza y necesidades básicas*. Conceptos y métodos de medición, RLA/86/004. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. Caracas, Junio 1990. P. 33.

²⁸ Debe entenderse por normativa, aquella canasta que busca satisfacer los requerimientos mínimos de calorías y proteínas por individuo. Su determinación ha surgido de los datos de las *Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de Hogares* (EINEGI) de 1984, 1989 y 1992.

el estrato de la población de más bajos ingresos cuyo gasto en alimentos lo sitúe por arriba de los requerimientos nutricionales, son considerados como pobres. Los hábitos alimenticios de este grupo sirven como referencia para definir el costo de la canasta normativa de alimentos (CNA), umbral a partir del cual se determina la línea de pobreza. Este método sería posteriormente popularizado por los economistas latinoamericanos pertenecientes a la Comisión de las Naciones Unidas para la América Latina (CEPAL) desde la década de los ochenta, conocido también como método de ingreso, para determinar la profundidad y evolución de la pobreza en algunos países latinoamericanos. Entre las limitantes de este método está el hecho de que sólo identifica a la población en situación de pobreza alimentaria y no la pobreza en general, ya que se conoce la satisfacción de requerimientos nutricionales pero no otras necesidades. El supuesto implícito en el procedimiento se apoya en la afirmación de Altimir de que "los hogares que se hallan por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de los umbrales mínimos para otras necesidades básicas." Lo cual implica un acercamiento simultáneo a la satisfacción de todas las necesidades y supone la no variación en el orden de su satisfacción, por ello basta saber sólo acerca de una de ellas para conocer la situación de todas las demás.

Sin embargo, hay evidencias de que éste es un supuesto falso, ya que en muchos hogares la satisfacción alimentaria se realiza a costa de la carencia de otros satisfactores como la vivienda, la alimentación, la educación, etc. Las consecuencias de la aplicación de este procedimiento ha sido la subestimación de la magnitud de la pobreza y la elaboración de políticas de focalización en los grupos considerados en pobreza o pobreza extrema (indigencia) y el diseño de políticas puntuales, como una forma de racionalizar la acción estatal.

El método de las líneas de pobreza basado en una canasta normativa de alimentos ha sido ampliado desde lo que representa monetariamente la canasta de alimentos, hasta la denominada Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) en la que se incluyen -además de los alimentos que componen la dieta de la familia- los insumos para cocinar, el equipamiento del hogar, etc. En esta lista de satisfactores esenciales se determina cuáles han de ser cubiertos a partir de las transferencias estatales (como educación y servicios urbanos) y cuáles han de ser cubiertos con los ingresos familiares.

En México el método de medición a través de la CNSE fue elaborado por el equipo de economistas que colaboró en la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas

y Grupos Marginados (Coplamar), a finales de los setenta y principios de los ochenta.²⁹ Este método ha sido conocido como el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Consiste en medir no tanto el ingreso de las familias sino cuántas necesidades alcanzan a cubrir con este ingreso. A partir de este método se define un patrón normativo de necesidades básicas y la cantidad requerida de bienes y servicios para satisfacerlas; para cada una de las necesidades básicas consideradas se seleccionan variables e indicadores con un nivel mínimo debajo del cual se considera que el hogar no satisface las necesidades en cuestión. Se clasifican los hogares con una necesidad insatisfecha como pobres y con más de una, se definen como pobres extremos.

El método NBI permite la elaboración de "mapas de pobreza" donde se definen áreas geográficas según sus niveles de vida, señalando los grados de incidencia de pobreza y los perfiles de los grupos pobres. Por supuesto, ello supone que a una mayor elasticidad en la definición de las necesidades básicas habrá una mayor incidencia de la pobreza. Bajo este método, la cantidad de hogares en condiciones de pobreza aumenta significativamente en relación a los establecidos por el método de las líneas de pobreza en base al ingreso y la concepción de la pobreza se amplifica en la medida que se le ubica en relación con otras necesidades que pueden considerarse como básicas y no sólo alimentarias.

La evaluación de un método semejante es difícil a partir del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que operó en el período 1979-1981³⁰. Desgraciadamente el SAM se basó en los ingresos que percibía el Estado por la venta de petróleo, los cuales se derrumbaron en los inicios de la década pasada. Entre las críticas comunes que se le hacen a este método, esta el

²⁹ La canasta normativa de Coplamar se basa en una concepción amplia de las necesidades básicas de la población, incorporando criterios de diferenciación social y temporal, en otras palabras desarrolla un principio de la satisfacción desigual de las necesidades esenciales. La fundamentación y metodología puede verse en Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México*, Siglo XXI Editores, México 1983, Anexo metodológico II, pp.133-147.

³⁰ En 1980, el SAM constituiría el último gran experimento de intervencionismo estatal hacia el campo. A diferencia del objetivo del régimen de Echeverría de alcanzar la autosuficiencia alimentaria, concentrándose en la agricultura temporalera, la pretención del SAM era basarse en los productores asentados sobre áreas de mayor productividad, lo que permitió en gran medida el éxito momentáneo del programa. Cfr. Magda Fritscher, "El campo mexicano ante el desafío neoliberal.", *Polís* 90, p. 213. PP.201-237.

hecho de que parcializa el problema de la pobreza y no coadyuva a la construcción de una medida que considere a este fenómeno desde una perspectiva global.

Otros esfuerzos realizados para conceptualizar la pobreza parten de las actividades desarrolladas por el equipo de investigación en el marco del "Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el marco de este proyecto, Boltvinik coordinador del equipo, propone un método que tienda a sintetizar las mediciones de líneas de pobreza y necesidades básicas insatisfechas, como una estrategia de superación de la pobreza específicamente latinoamericana. El método integrado de la pobreza (MIP) comprende las NBI como todas las necesidades que dependen de las transferencias gubernamentales, la inversión acumulada por hogar y el tiempo disponible. Del método de las líneas de pobreza se toman aquellas necesidades asociadas al consumo corriente. En suma son cinco las fuentes de bienestar que considera: 1) el ingreso corriente; 2) el acceso a satisfactores gratuitos o altamente subsidiados por el Estado; 3) el patrimonio básico acumulados del hogar; 4) los niveles educativos, las habilidades y los conocimientos adquiridos; y 5) el tiempo libre.³¹

Así, se establecen los grupos pobres que son tales por la conjunción de ambos métodos, los que sólo lo son por el método de las líneas de pobreza y aquellos que son pobres por el método de las necesidades básicas insatisfechas. De este modo, se desarrolla³² una tipología de los grupos pobres y posibles recomendaciones de políticas de acuerdo a estas características diferenciales. Sin embargo este método aún no se ha expresado en el diseño de políticas de combate a la pobreza.

Entre las críticas más comunes a los métodos de medición de la pobreza se encuentran aquellas que ven a éstos como una estructura de tipo normativo y basada exclusivamente en criterios económicos. A raíz de las cuales se ha enriquecido el concepto clásico de marginación, concibiéndosele como una situación de exclusión social en relación a las condiciones medias en las que viven y se reproducen los grupos y ciudadanos participantes de la sociedad que se

³¹ Oscar Cuellar, "Perspectivas en el estudio de la pobreza. entrevista con Julio Boltvinik, Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava, *Sociológica*, año 10, número 29, p.195. pp.181-208.

³² ³² *Idem*. Pp. 49 y ss.

estudia. Con ello, se busca abandonar las perspectivas de tipo normativo y se establece la posibilidad de abrir el concepto de marginalidad al considerar los factores de la reproducción de la pobreza en la cual los grupos pobres se encuentran por debajo no sólo de los niveles medios de acceso a los satisfactores básicos, sino del disfrute de los derechos políticos, sociales y culturales relacionados con el fortalecimiento de sus identidades y de la autoestima que les permitiría abandonar esa situación. Por ello, los procesos de superación de la pobreza y progresiva exclusión social se plantean en los niveles organizativos, basados en la cohesión e identidad, que permitan su acceso a los recursos públicos, a los mercados y a los ámbitos de decisión gubernamental, tanto locales como nacionales.

3. Hacia una concepción multidimensional de la pobreza.

Hasta ahora, el enfoque predominante en el ámbito gubernamental, ha conceptualizado la pobreza desde un punto de vista económico cuya consecuencia es la formulación de políticas parciales, convertidas incluso en factores de exclusión. Por ello, otras perspectivas de superación de la pobreza apuntan a reconocer el *carácter multidimensional de la pobreza*, con el cual coincidimos. Como se ha afirmado más arriba, es preciso desarrollar una visión de la pobreza que integre las raíces estructurales de la misma y las condiciones de su reproducción. La integración de los criterios económicos y sociales de la pobreza puede constituir un primer paso.

La visión multidimensional de la pobreza, que aquí se presenta, recoge los esfuerzos del PNUD y sus intentos por elaborar un índice de desarrollo humano que integre necesidades básicas, esperanza de vida y disfrute de la libertad y de los derechos políticos. Es preciso aclarar, que esta visión promovida desde algunos organismos internacionales para el desarrollo, no se desvincula del objetivo último que se persigue de un crecimiento sostenido, el cual requiere de una sociedad articulada internamente para alcanzar la meta de insertarse en la economía internacional, la cual resulta imposible con la existencia de grupos sociales excluidos. Por ello, diversas élites económicas cuya mirada está puesta en los mercados internos de los países no desarrollados, promueven desde los organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), políticas de integración social orientadas a la

estabilidad y dinamismo que sus empresas requieren.³³ Así, el debate internacional actual sobre la pobreza forma un espacio de coincidencia marcado por fuertes contradicciones derivadas de la presencia de muy diversos intereses. En consecuencia las alternativas de superación se ubican entre las exigencias de la economía de mercado y las aspiraciones de justicia social y seguridad.

En este marco, está la concepción de la pobreza en relación con las necesidades básicas y el acceso a los satisfactores esenciales. Paul Streeten y Nancy Spalding de la Escuela de las Necesidades Básicas (ENB)³⁴, han colocado el problema de la pobreza en relación a las necesidades básicas en cada país. Inclusive, han considerado el acceso como una variable fundamental en la participación y la integración social, así como en la construcción de la democracia. Desde las perspectivas de las necesidades básicas el desarrollo puede ser visto como una creciente habilidad de la sociedad para sostener a sus miembros bajo un cierto número de criterios establecidos socialmente. La satisfacción de los individuos en sociedad, se encuentra ligado, más específicamente al crecimiento efectivo de instituciones en todos los sectores de la sociedad y en todos los niveles relevantes. Por lo tanto, el desarrollo supone: una creciente participación del individuo y muy particularmente del grupo, como mecanismo de agregación de demandas, en las decisiones que afectan a sus vidas y en consecuencia, en la creciente provisión de necesidades básicas a través de la sociedad organizada, lo que implica que no necesariamente se realicen a través del Estado.³⁵

³³ Carlos Guerrero Rodríguez, "Democracia y participación ciudadana: ¿En busca de la equidad o de nuevos recursos?", *Revista Mexicana de Sociología*, Año LVI, Núm.3, Julio-Septiembre, 1994. Pp.191-204. Véase también, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991. La tarea acuciante del desarrollo*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1991. Pp 37-59.

³⁴ Cfr. Paul Streeten, et. al., *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades básicas en los países en desarrollo.*, Madrid, Tecnos/Banco Mundial. Nancy Spalding, "The relevance of basic needs for political and economic development" en *Studies in Comparative International Development*, vol. 25, núm. 3, Pennsylvania State University. Pp 92-93.

³⁵ Sin embargo esta visión se aparta de aquella basada en la ciencia gerencial moderna aplicada a los sectores públicos, que apoya la tesis de dejar en manos de los sectores privados (lucrativos u organizaciones no gubernamentales) la operación de los servicios básicos, a partir de la convicción de que los sectores públicos no son capaces de prestarlos con eficiencia. Un análisis sobre este enfoque puede verse en Bernardo Kliksberg (comp.) *Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras.*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD-PNUD), Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos

En esta escuela ha existido el señalamiento de que es una falsa disyuntiva la que opone el crecimiento al desarrollo. No obstante, ello implica atender a una serie de "pisos" o niveles que van desde el proceso productivo al sistema socio-cultural. Implican, por otra parte, la introducción de un concepto de seguridad en los accesos a bienes y servicios básicos para toda la población y en el disfrute de los derechos de organización y actividad propositiva en la práctica de la democracia.

Estas visiones, sugieren un enriquecimiento del concepto de accesos y una superación de los conceptos de pobreza que sólo tengan en cuenta los aspectos parciales, como ingreso por hogar. El acceso seguro implica el establecimiento de un sistema complejo que toma en cuenta, para el consumo final, el elemento productivo, el de su capacidad para dar empleos productivos y suficientemente remunerados, el de las políticas que capten, desde una perspectiva estratégica la seguridad en la satisfacción de las necesidades alimentarias, de educación, de salud, de vivienda, etc. Otro nivel es el de la conservación del medio como condición para un desarrollo que no atente contra su base natural.³⁶ En otras palabras, se trata de una teoría del bienestar, cuyos rasgos principales se desarrollan en el último capítulo de esta investigación.

Un tercer nivel, también importante, se refiere a un sistema político social que garantice la equidad no sólo para asegurar el acceso de todos los grupos sociales a una satisfacción adecuada de sus necesidades de bienes y servicios básicos, sino también, que garantice la igualdad de oportunidades para reducir la brecha de expectativas y logros entre los distintos grupos sociales. Por otra parte, el sistema político-social debe asegurar los derechos y estimular el ejercicio de la participación política. Un concepto de acceso seguro, sin embargo, podría ser enriquecido con la introducción del sistema socio-cultural, como requisito para conservar el grado de cohesión colectiva, el sentido de pertenencia al grupo y el fortalecimiento de la autoestima que fundamenten un desarrollo propio. Adicionalmente este sistema socio cultural puede incorporar una redefinición de la noción de "recurso", la cual puede ser vista en dos esferas distintas.

Aires, 1989.

³⁶. Enrique Leff, (coord) *Medio ambiente y desarrollo en México.*, vol I, CIIH-UNAM-Miguel Angel Porrúa, México, 1990, pp.10-13.

En el ámbito de la organización económica de la empresa, los recursos o factores son elementos valorizados económicamente, con potencialidades derivadas de su inserción en las relaciones económicas, y por ello están en constante movimiento y transformación.³⁷ En tanto que "recurso", en la esfera vinculada con la población excluida adquiere significado y valor en función de la satisfacción de necesidades materiales y culturales. Si bien esta perspectiva pone énfasis en la salvaguarda de la sociedad hegemónica en tanto que tiene como objetivos: satisfacer las necesidades sociales que garanticen la paz social, la estabilidad y reduzcan el riesgo de ingobernabilidad, sin que ello suponga un costo elevado para la sociedad dominante y que sus recursos no se vean afectados (disminuidos) por la presión que puedan ejercer directa o indirectamente los grupos pobres, en la búsqueda de una solución inmediata para sus problemas, esto es, sin alterar las relaciones de producción y apropiación de la riqueza social, conformando una economía paralela, abre la posibilidad de revalorar los elementos materiales y culturales propiedad de los pobres, para formular estrategias de participación social y para la elaboración de políticas eficientes en tanto que sean elementos de ruptura de la reproducción de la pobreza y detonantes de una cultura de participación democrática entre ellos, que finalmente permeé a la sociedad en su conjunto. En esta perspectiva la organización social constituye un recurso central.

En la reflexión sobre la pobreza es preciso anotar como elemento fundamental, la emergencia de organizaciones sociales frecuentemente identificadas como populares, que apuntan a la necesidad de revertir sus condiciones de exclusión, a la defensa del espacio local y regional como una crítica a la centralización e inoperatividad de los programas, a la formación de una nueva cultura política y a la conservación del medio ambiente. Estos son elementos que apenas están apuntando las organizaciones y que potencialmente pueden ser parte esencial de un desarrollo centrado en el hombre y la naturaleza y sobre las cuales nos referimos a continuación.

³⁷ L. Razeto, *Economía de solidaridad y mercado democrático.*, PRT, Santiago de Chile, 1985.

II. Intervencionismo Estatal y Transición Neoliberal: Las Políticas Sociales.

Las relaciones entre las políticas sociales desarrolladas en los últimos años y las organizaciones populares son abordadas aquí desde dos puntos de vista no necesariamente contradictorios, pero a los que se contempla separadamente: desde las políticas, es decir, de las decisiones de gobierno que afectan a un sector o grupo social específico, y desde las organizaciones sociales integradas por grupos populares, cuyas acciones pueden ser vistas como la búsqueda por apropiarse de los recursos de las políticas de bienestar social y de sus probables conexiones con la cohesión del grupo, con la conservación de su cultura, con la efectividad y la productividad de las políticas y de sus vinculaciones con una cultura pública más racional y participativa dentro y fuera de las mismas organizaciones.

1. Las concepciones de política social.

Respecto a la noción de la política social, tanto en su aspecto conceptual como en su implementación, se ha concebido a ésta, en los últimos años de transición neoliberal, como una esfera separada de la economía, por la creciente exigencia de distinguirla de todo lo que no pertenezca a los criterios de eficiencia y optimización de la acción económica regida por imperativos mercantiles, en un contexto de crisis del modelo estatal desarrollista y corporativista. Frente a este último tipo de Estado, se ha impuesto una crítica de las políticas que presuntamente integraron las ideas justicialistas, de equidad y de redistribución del ingreso y de políticas económicas dirigidas a fomentar el crecimiento, lo que ha derivado en la sustitución de los instrumentos imputables a valoraciones de justicia y equidad por criterios económicos dirigidos a elevar la productividad de los grupos rezagados. Ahora el gasto social "debe entenderse como una inversión en la formación de capital humano, de recursos humanos que, mediante su propio esfuerzo, accederán a mejores niveles de remuneración y prestaciones."³⁸

³⁸ Ernesto Zedillo Ponce de León, "Reforma del Estado, Reforma de la sociedad." en Pedro López Díaz, (Coord.), *México: reforma y Estado*, UNAM, UAM, IIEc., México, 1996, p.143.

En esta nueva visión del Estado, la política social vigente ha pasado de tener un carácter expresamente compensatorio, como fué en los años de ajuste económico, a una propuesta de tipo focalizadora, esto es selectiva, frente a las consecuencias del libre mercado y los rezagos en el acceso a bienes y servicios públicos por parte de grupos como son los indígenas, los campesinos pobres y los grupos populares urbanos, que aún bajo los esquemas estatales más expansivos habían sido excluidos de una corporativización que sirviera como eje de una ciudadanía tutelada y de un sistema de distribución de beneficios de manera limitada³⁹. La integración de estos grupos a los accesos promedio de bienes y servicios públicos (drenaje, agua potable, electricidad, sistemas de salud o educación), ha sido concebida entre las élites políticas y económicas como condición para el acceso a una sociedad "moderna" de fines de siglo. Mediante la instrumentación de la política social se ha pretendido que sea la misma sociedad organizada la que garantice este acceso a partir de conjuntar las esferas gubernamental y social.

Esta manera de atenuar los excesos del mercado y la crisis de los viejos sistemas corporativos de bienestar social ha sido considerada por sus promotores como una novedosa forma de hacer política social. Sin embargo, esta afirmación ha desatado los más diversos comentarios, las más encendidas polémicas, la más variadas investigaciones y múltiples adjetivos en torno a la acción estatal. Al respecto las posiciones del debate se encuentran, entre aquellos que piensan que ésta puede llegar a ser un eficaz instrumento de distribución de beneficios, que conlleve a una mayor igualdad social e incluso promover la ciudadanización de la población y quienes piensan que sólo es un mecanismo para la creación de puestos de trabajo temporal, ante

³⁹ Un análisis interesante sobre la forma y los alcances del Estado Benefactor en América Latina, puede verse en Emilio Duahu, Estado benefactor, política social y pobreza, *Sociológica*, septiembre-diciembre, año 10, número 29, 1995, pp.61-84. Este autor apunta que en los países latinoamericanos, el Estado Benefactor adopta la forma de Estado de seguridad social limitada, ya que los programas de asistencia social a diferencia de Europa occidental y Estados Unidos, no implican por lo general la definición de beneficios específicos basados en derechos exigibles, ni son considerados complemento a los ingresos específicos según la situación de cada individuo y familia, sino que conforman programas orientados hacia la mitigación de la pobreza genérica. Cfr.p.67 y ss.

la incapacidad del modelo de desarrollo de ofrecer empleo a una gran parte de la población y una forma renovada de control social y político.⁴⁰

Al margen de las discusiones sobre el papel del Estado, lo importante es que se ha reforzado un creciente interés por conocer qué es la política social, cuáles son sus objetivos y cuáles son los efectos deseados o inesperados en su aplicación vigente.

Cuáles han sido las formas de relación con los beneficiarios y cuáles los impactos sobre sus condiciones de vida y sobre su cultura política, son algunos de los temas de mayor interés. En suma se trata de un debate sobre el modo en que los recursos serán asignados, quién ejecutará el reparto y los criterios, además de cómo participaran los actores.⁴¹

En la discusión conceptual de la política social, es preciso llamar la atención sobre las tendencias observadas de las relaciones que se establecen entre la esfera de la decisiones políticas, por un lado, y los destinatarios de aquéllas, por el otro, esto es los actores sociales, para quienes la política social representa una mediación que les permite alcanzar determinados objetivos económicos, políticos, culturales o de otro tipo. Estas relaciones han planteado la necesidad de identificar a los actores y destinatarios de las decisiones en relación con los cambios de la estructura propiamente política: Quiénes son y cómo se comportan. En el planteamiento de estos problemas ha dominado la polarización entre los modelos explicativos sistémicos, colectivistas o marxistas de la acción y los modelos pluralistas e individualistas de

⁴⁰ Sobre la primera postura puede verse Enrique González Tiburcio, quien plantea que: 1) este programa introduce cambios en las relaciones entre Estado, sociedad y economía; 2) es un elemento de ejercicio federalista y de descentralización; 3) es una política social arraigada en la cultura tradicional; 4) Otorga una nueva dimensión a la inversión pública y al gasto social; 5) Promueve el desarrollo democrático y social; 6) Abre la posibilidad de construir un estado social con el respeto a la libertad ciudadana. Cfr. "Social Reform in Mexico Six Theses on the National Solidarity Program." Wayne A. Cornelius Ann L. Craig and Jonathan Fox, (Ed.), *Transforming State-Society Relations in Mexico, The National Solidarity Strategy*. Center for U.S. Mexican Studies University of California, San Diego, pp.63-78. Dentro de la segunda posición está Juan Molinar Horcasitas y Jeffre A. Weldon, "Electoral determinants and Consequences of National Solidarity", *Op.cit.*, pp.123-142, y Denisse Dresser, Neopopulist solutions to neoliberal problems: Mexico's National Solidarity Programa, Center for U.S. Mexican Studies University of California, San Diego, 1991.

⁴¹ Carlos Vilas "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado.", en Carlos M. Vilas (Coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y Alternativas*. UNAM/Nueva Sociedad, México, 1995. Pp.9-29.

la misma. Esta disyuntiva ha conducido a la identificación de los sujetos de la acción en relación al modelo estatal deseado: el ciudadano en términos abstractos con la lógica de la razón estratégica dentro del Estado liberal o los agrupamientos corporativos, propios del Estado de bienestar, con sus actores colectivos, con los gremios, incorporados en las estructuras estatales para la recepción de los bienes y servicios públicos. A continuación se discute sobre los orígenes de esta disyuntiva, sus relaciones con los actores sociales, así como sus posibles limitaciones para plantear las perspectivas de la política social.

El término "política social" evoca como idea central un espacio de intervención estatal, es decir extraeconómica, orientada a la asignación legítima de recursos entre clases, grupos e individuos, cuyo resultado es su promoción o exclusión. Y tiene como referencia específica las posibilidades que presenta la interacción entre la esfera de la política como espacio de las decisiones del poder y sus relaciones con el vasto campo de individuos y grupos interrelacionados por medio del intercambio, de valores, de objetivos, de intereses, etc., denominado sociedad. Esta separación puede encontrar numerosos orígenes en el pensamiento ilustrado liberal, en el cual se concibe a la autoridad como la corte, contrapuesta a la esfera de la sociedad. Para la Ilustración, tal separación era superable por medio del ejercicio público de la crítica, que se imponía como mediación entre la decisión de la autoridad y el consenso de los asociados. El reclamo a la discusión pública y consensuada expresada por la sociedad liberal, con el ciudadano como actor fundamental, no tiene nada que ver por supuesto, con la noción gramsciana de la sociedad civil, plétórica de instituciones que no atañen sólo a un público lector, sino a las clases sociales conformadas a lo largo de la evolución cultural de la nación en organizaciones civiles que son mediadoras entre la esfera de la política, como esfera del poder y la vida propiamente social y económica.

Se relaciona más bien, con la noción hegeliana de "sociedad civil" como el sistema de las necesidades, de la expresión del hombre egoísta, de la lucha de todos contra todos propio de la sociedad burguesa. En la satisfacción de la necesidad individual, se creaba un sistema universal que debía contener la administración de la justicia como elemento de garantía de satisfacción de las necesidades de cada uno de los individuos. Para Hegel, en esta lucha, la abundancia crecía a la par que la miseria. Las contradicciones engendradas por este proceso, imponían la necesidad de una instancia superior a esta sociedad civil que garantizara la vida y

propiedad de todos los súbditos del Estado. El sistema ético de Hegel contempla que la voluntad del monarca no se limite a buscar el consenso puro de los ciudadanos; sino ante todo, a salvaguardar la vida de los súbditos amenazados por la miseria. Así, la intervención del monarca no debe reparar, para el cumplimiento de este objetivo, en la opinión de "los muchos" como le llama Hegel a aquella esfera pública. No obstante, la realización de la voluntad ética del monarca era inconcebible sin la presencia de la antigua sociedad: de los gremios y de las organizaciones estamentales, que habían sido dislocados por la marea revolucionaria del siglo XIX. Si acaso las críticas de Marx a Hegel se refieren a esta insistencia de salvar los restos de la antigua sociedad y en la reivindicación de la autoconciencia del proletariado organizado sin atender a una voluntad teleológicamente expresada en instancias ajenas a su acción. No obstante, la propia organización del proletariado llevaba al reconocimiento de un organismo no subordinado a los criterios del hombre individualista y privado, sino a una organización colectiva demandante de bienes de parte del Estado y de los sistemas políticos⁴².

Las tradiciones sociológicas posteriores mostraron una cierta coincidencia con estos pensadores o un rechazo mediante una propuesta de organización racional. Para Durkheim, la organización social del trabajo y la existencia de organizaciones intermedias podían aminorar la distancia entre la producción de satisfactores y el acceso a los mismos, teniendo en cuenta que estos satisfactores podían ser bienes colectivos tan preciados como la cohesión e identidad sociales⁴³. Para Weber en cambio, enemigo de todos los trascendentalismos, la unidad entre política y sociedad debía expresarse en la conformación de modelos que conjuntaran la racionalidad administrativa estatal y los fines de los individuos. Si bien la burocracia podía constituir el modelo racional por excelencia, Weber expresó su pesimismo por la tensión que implicaba con respecto a los fines individuales⁴⁴.

⁴² G.F. Hegel, *Filosofía del Derecho*, (Col. Nuestros Clásicos, No.51), pról. de Juan Barzón Bates, UNAM, 1975. parágrafos 181-249. Para la cuestión de las políticas del Estado y la pobreza véase, fundamentalmente, parágrafos 239-245.

⁴³ Emile Durkheim, *De la División del Trabajo Social*, Buenos Aires, Shapire, 1967 pp. 172-195.

⁴⁴ Max Weber, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1978, T.II.

Entre otras, estas concepciones sobre las funciones de la esfera política han sustentado las visiones individualistas y colectivistas de la unidad entre Estado y sociedad y las consideraciones sobre el lazo de unión entre política y sociedad. Los Estados liberales sólo concibieron este lazo como un ejercicio del poder que no debía intervenir en la actividad de los hombres privados. Si bien se concebía al mercado como un ente autoregulador, de todos modos siempre existirían individuos que por incapacidad, enfermedad, desempleo temporal, etc., no podían sobrevivir con sus propios medios. En este sentido, la asistencia del Estado o los particulares debían aportar elementos para la preservación de la vida y los vínculos de cohesión de esos individuos con las organizaciones nacionales.

La política social, de un Estado "neoliberal"⁴⁵ pretende igualar las oportunidades de acuerdo al imperio de la ley, que desde un punto de vista ilustrado atiende a los individuos abstractos, no sujetos a un sistema corporativo. La noción justicialista se encuentra aquí limitada por las restricciones que el Estado debe imponerse a sí mismo en el respeto a la libertad y la decisión de los particulares. En este modo, la política social se restringe a la esfera de la decisión de buena voluntad, entendida ésta como la asistencia que el Estado o las personas privadas puedan dar a quienes han caído en la necesidad extrema y que son incapaces de allegarse los recursos necesarios para la subsistencia. En sentido estricto, esta concepción orienta la política social hacia el establecimiento de las capacidades competitivas de los individuos para que ellos por sí mismos, sean capaces de satisfacer sus requerimientos.

Desde las corrientes individualistas la política social trata de definir y localizar los bienes públicos y cuasi públicos en el marco de políticas de acción racional orientadas a grupos objetivo, pero sin integrar un principio de equidad o de redistribución de la riqueza⁴⁶. Este es

⁴⁵ En México la discusión conceptual sobre neoliberalismo aparece limitada puesto que no se han definido las características específicas para nuestro caso.

⁴⁶ Para una profundización en el estudio de estos principios y su importancia para la política social, véase Guillermo Trejo y Claudio Jones (coords.), *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*. Cal y Arena, México, 1993, pp. 23-61.

el punto de vista general, que marca las diferencias con respecto al llamado Estado social de derecho o Estado de bienestar. La política social encuentra aquí un campo más explícito para el mejoramiento de los niveles de vida del conjunto de la sociedad. En este tipo de Estado, la justicia aparece como justificación fundamental de su acción⁴⁷; y la búsqueda de la equidad pretende ser una limitante real a las diferencias que provoca el mercado⁴⁸.

En el Estado de bienestar la política social es la provisión de bienes y servicios por medio de transferencias estatales, es decir, como un mecanismo no sujeto al mercado y a las leyes que impone el intercambio. Las categorías que definen este tipo de acción estatal son los derechos sociales y familiares, el acceso gratuito a la educación, a la salud, a la alimentación y a la vivienda. Se entiende que ésta es una función exclusivamente gubernamental, que implica la construcción de un aparato institucional vasto y complejo que se organiza en torno a un entramado corporativista y clientelar⁴⁹.

Las críticas más acuciantes a las estructuras del Estado benefactor se basan, por parte de los modelos individualistas, precisamente en el carácter clientelar de las políticas y en la pérdida de capacidad inventiva y competitiva de los individuos. Para las posiciones colectivistas y

⁴⁷ En sentido filosófico la política social es el principio por el cual los grandes organismos y entidades políticas buscan colectivamente soluciones duraderas a los problemas que les afecta. La política social vista como producto se orienta a la superación de la anomia y la desorganización social. Además es un proceso mediante el cual las instituciones mantienen un elemento de estabilidad, procurando al mismo tiempo mejorar las condiciones de sus miembros. La política social como un esquema para la acción supone un esquema bien delimitado que ha de llevarse a cabo en el contexto de cambios potenciales en los valores y estructuras y condiciones del grupo afectado. Véase: Howard E. Freeman y Clarence C. Sherwood, *Investigación social y política social*, Tecnos, Madrid, 1981, p.18.

⁴⁸ Para Canto Chac, la acepción "política social" se refiere a la asistencia, el bienestar y la equidad. La asistencia tiene que ver con la dotación de elementos mínimos de subsistencia a individuos carentes de ellos, el bienestar se da cuando existe la intención explícita de mejorar las condiciones de vida del conjunto de la sociedad, en tanto que la equidad se establece como un referente entre los sectores de la sociedad para que las diferencias no rebasen los límites considerados como socialmente aceptados o racionales. Véase Manuel Canto Chac "Política social e intercambio político" en Manuel Canto Chac y Pedro Moreno Salazar (Comps.) *Reforma del Estado y Políticas Sociales*, UAM-X, México, 1994. Pp.21 y ss.

⁴⁹ Pedro H. Moreno, "Elaboración de la política social y transformación del Estado, en en *Ibidem.*, pp. 112-113.

aquellas cercanas a éstas, el establecimiento de una política social con referentes individualistas y de localización de grupos objetivo disminuye la cohesión social y la consecución del bienestar y equidad para el conjunto de la sociedad⁵⁰.Cuál son los rasgos principales de la política social neoliberal, basada en la identificación de grupos objetivo, es el tema que se aborda en el siguiente apartado.

2. La Política social neoliberal. Entre el mercado y las desigualdades sociales.

Se ha convertido en un lugar común en las evaluaciones sobre el Estado corporativista, la consideración de que la política social operó como una forma de control político. En este

⁵⁰ No obstante, sería un error afirmar que algunas corrientes como el marxismo, se identifican con el Estado de Bienestar. Para Claus Offe la política social es la manera en que el estado regula las condiciones de acumulación de capital y garantiza la reproducción de la fuerza laboral. Al revés de quienes ven en la política social una reacción estatal, él afirma que la planificación y la racionalización de la política es un momento previo en la formación de la infraestructura de la acumulación y de la socialización. En este sentido, una visión marxista de este tipo, ubica a la política social como un instrumento estatal que se sitúa por fuera del mercado y sirve a la regulación del proceso de proletarización. Véase Claus Offe, "La política social y la teoría del Estado" en *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, CNCA-Alianza, México, 1990, pp.72-104.

sentido, los supuestos de un Estado de bienestar se veían pervertidos por la necesidad de subordinación política, excluyendo a grandes segmentos de la población más pobre.⁵¹

Sobre estos y otros elementos se van asentando criterios distintos para desarrollar una política social desvinculada de los gremios entre los que destacan los siguientes: a) La penuria fiscal del Estado; b) La transformación de la estructura productiva y el empleo, con un amplio crecimiento del sector informal y el surgimiento de un sindicalismo más activo e independiente de las tradiciones corporativas de la clase obrera, y; c) La emergencia de nuevas formas de organización popular, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

Los nuevos criterios sobre política social llevaron a definir las políticas vigentes de focalización a partir de una visión estrictamente racionalista, entendida como eficiencia administrativa, que implicaba una desvalorización de las formas de organización social ligadas al desarrollo histórico de los países o las regiones y a calificarlas de corporativistas o neocorporativistas. Sin embargo, su forma de operar y sus limitados alcances han propiciado la emergencia de nuevas formas de organización social, que han demandado su acceso a los recursos de políticas y programas sociales.

Sin embargo, estas nuevas organizaciones parecen moverse entre el antiguo esquema de tipo corporativo y una nueva racionalidad ciudadana que se niega a constituirse en objeto de

⁵¹ De hecho el debate actual sobre el corporativismo en México se centra en el papel que juega el Estado. Así Camacho Solís se refiere al corporativismo como "el control estatal de los trabajadores por medio de organizaciones", en cambio Enrique de la Garza Toledo critica esta concepción en tanto que no profundiza en los vínculos entre corporativismo y Estado benefactor y/o interventor, ni mucho menos con los mecanismos internos de representación, ni con la cultura política asociada. Este autor coincide con la visión de que en México, los sindicatos oficiales forman el sostén social fundamental de la estructura política dominante, ya que forman parte del orden político establecido, toda vez que las relaciones corporativas transcurrieron por canales informales, centralizados en las cúpulas sindicales y gubernamentales. Este entramado de relaciones generó la confusión entre democracia y beneficio social y laboral, el corporativismo fue aceptado en tanto significase beneficios a los trabajadores, a pesar de ser autoritario, centralizador de las decisiones y subordinador del interés obrero a los grandes tareas nacionales definidas por el Estado. Cfr. Manuel Camacho, *El futuro inmediato de la clase obrera en el historia de México*, Ed. Siglo XXI, 1980 y Enrique De La Garza Toledo, "Cultura y crisis del corporativismo en México.", en José Luis Barros Horcasistas, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández (Comps.) *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, FLACSO, Miguel Angel Porrúa, Universidad de Guadalajara, México, 1991, p.248 y ss.

subordinación y control gremialista; su reclamo se origina en la carencia de bienes y servicios básicos como son los alimentos, el suelo y la vivienda y los servicios asociados a ésta, pero es reforzado por una tradición forjada en la lucha cotidiana por la gestión de los mismos, que paralelamente fortalece la cohesión social, la solidaridad, el trabajo colectivo y las expresiones culturales que los identifican con su entorno, barrio y organización.⁵²

Difícilmente podría decirse de estas organizaciones, que no asumen el corporativismo clásico, ya que muchas de ellas corresponden al esquema de individuos que se agrupan con intereses limitados de acceso a bienes públicos, para luego desaparecer. Desde esta perspectiva nos encontramos ante organizaciones efímeras o incluso inducidas por una política focalizadora, que no trasciende en la cohesión, identidad y socialización política alternativas.⁵³ Contrariamente, otras apoyadas en un trabajo de muchos años han logrado desarrollar formas de organización que les permiten tener contacto con los programas de política social y permanecer por medio de la expansión e intensidad de sus demandas.

Desde la perspectiva de la acción de los grupos y las instancias de gobierno, la posibilidad de restablecer los equilibrios, depende de su capacidad negociadora, de su insistencia en colocarse en la arena de la política, restituyendo la noción de ésta como arte de la conciliación de intereses y de convencimiento mutuo, mediante la discusión plena de sus expectativas y de la cesión recíproca. Mi punto de vista es que la política social debe verse desde la distribución de beneficios y de la difusión de las cargas entre los actores para que ninguno de ellos se sienta atrapado por la envidia que lo orille a considerarse a sí mismo como un perdedor. En la política de los equilibrios, sin embargo, se requiere que existan los actores, se enfrenten y se manifiesten como tales. Sin embargo, un riesgo siempre presente, que se manifestó en el caso de la insurrección indígena de Chiapas en el mes de enero de 1994, es que una política focalizadora, podría excluir a algunos de los probables destinatarios sociales de los beneficios de acuerdo a su grado de organización y de articulación pública de sus demandas. Ello depende a su vez que el gobierno y el sistema de instituciones políticas en su conjunto sean capaces de

⁵² Oscar Nuñez, "Corporativismo y organización de colonos." en René Coulomb y Emilio Duhau (Coords.) *Políticas urbanas y urbanización de la política*, UAM-A, México, 1989.

⁵³ Tal ha sido el caso de muchos de los comités de Solidaridad en México.

construir, lograr y fomentar instancias mediadoras que reconozcan e identifiquen a los actores e interlocutores y den las facilidades para su expresión orgánica.

La disyuntiva que plantean los modelos abordados obligan a preguntarse hasta qué punto la política social puede desarrollarse al margen de la tradición organizativa y de valores tales como la identidad cultural de los pueblos, del reconocimiento de la diversidad de las necesidades y de las expectativas para el acceso a los bienes y servicios públicos.

Desde el punto de vista de una política social, que no sólo incremente los activos básicos de los hogares, sino que retroalimente los hábitos de sociabilidad, cohesión e identidad, existe una tendencia a un mayor impacto de los instrumentos de la política social en este último tipo de organizaciones que en aquellas inducidas.

En este punto es preciso preguntarse por las posibilidades que ofrece una política social que trate de encarar las limitaciones de ambas corrientes genéricas. Indudablemente que la crisis del Estado de tipo benefactor apoyado en las políticas expansivas del gasto significó también una crisis de sus formas de ejercicio del poder y del principio de legitimación política; situación que arrastró, como se ha señalado, al desprestigio de las organizaciones corporativas y a la emergencia de los modelos de la acción racional enfocados al mercado, a la optimización de los recursos y a la atención del reclamo ciudadano.

No obstante, las dos maneras de abordar la cuestión muestran la tendencia a polarizar la visión en torno a los objetivos de la política social y las formas de definir prioridades y beneficiarios.

En los gobiernos de tradición corporativa y fuerte centralismo en la toma de decisiones, como es el caso de México, se procuró el bienestar a los grupos organizados y la reivindicación de la figura del ciudadano vino a constituir una crítica radical de esta forma estatal, que presuntamente buscaba el bienestar, sin que pudiera lograrlo realmente. Ello generó una disfuncionalidad entre la política social y el debilitamiento de la estructura gremial unido a la escasez de recursos, así como la tendencia a privilegiar al ciudadano abstracto, como el agente del cambio y receptáculo de las políticas estatales. En este sentido también valoró al hombre privado alejado de las redes gremialistas, corporativistas o colectivistas, pero con capacidad de expresión.

Esta creciente reivindicación de la ciudadanía llevó al auge de las corrientes pluralistas, las que supondrían que la lógica de la acción colectiva residiría en los intereses privados. La efectividad del acceso a los bienes y servicios públicos se basaría, en consecuencia, en la capacidad de organización y presión que ejercerían los pequeños grupos al margen de los conglomerados, de los "grandes grupos", que normalmente envuelven en nebulosos intereses generales al interés privado mediante demandas trascendentes al interés individual. No obstante, la efectividad del acceso a los bienes públicos marcaría los límites del desarrollo de los pequeños grupos (*small groups*)⁵⁴ y las posibilidades de construir redes de socialización, de educación, de integración y de discusión más extensa de los propios intereses de los grupos, quedando la política como un asunto remoto que no atañe a los pequeños grupos y a los *free-riders*⁵⁵ que se montarían sobre los logros momentáneos.

Por ello, estos modelos no son pertinentes a una visión de largo alcance sobre el Estado y la política como un elemento de lo público. Diversos autores han rescatado esta noción de la política y de la decisión, como un intrincado proceso en el cual los actores involucrados hacen valer sus intereses, los confrontan y los entrelazan. Y rescatan, en un sentido típico-ideal, la discusión pública y argumentada, para la implementación de las políticas⁵⁶. Adicionalmente es imprescindible que esta discusión pública encuentre su punto clave en las modalidades que adopte de acuerdo a la formación nacional, al desarrollo y conciencia de los actores. Esto, que por sí mismo parece entrar en contradicción con la noción de lo público-estatal, desde un punto de vista teórico, interfiere e impacta en el proceso de operacionalización de las políticas. Es aquí donde es preciso reconocer el doble carácter de la política pública. En ella se encuentran por un lado, la racionalidad de la acción administrativa, pero por otro, las demandas y expectativas de

⁵⁴ Una vez que los individuos organizados (como individuos puede entenderse igualmente familias u otros conglomerados, actúen con plena conciencia de ser intereses privados han logrado sus objetivos, los grupos pequeños tienden a desaparecer. Cfr. Mancur Olson, *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Nueva York, Schocken Books, 1971.

⁵⁵ Individuos que se benefician de los logros y gestiones colectivas sin comprometerse efectivamente con las organizaciones.

⁵⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, (Coord.) *La hechura de las políticas.*, M. A. Porrúa, México, 1992. Véase p.5 y ss.

la sociedad y de los beneficiarios. Este doble carácter, establece una tensión entre aquella y la lógica de las demandas de los grupos que tienden a desbordar la capacidad de respuesta de la administración gubernamental en regímenes no democráticos.

III. Estado y Actores y Sociales en la Transición Neoliberal.

1. El debate teórico sobre los actores sociales.

En el ámbito contemporáneo de las ciencias sociales, la pérdida de centralidad de la clase obrera, en medio de las profundas transformaciones que ha caracterizado el desarrollo del capitalismo, así como la proliferación de nuevos actores sociales, los cuales que ponen de relieve modalidades diversas de acción colectiva, cuyo referente no es, necesariamente, su articulación con la producción, han cimentado el debate teórico sobre los movimientos sociales, identificados como un tipo de acción colectiva orientada hacia el cambio y la problemática de las relación entre estructura y subjetividad en la formación y acción de estos nuevos actores.

A partir de los años ochenta, la teoría de los movimientos sociales se enfrentó a la imposibilidad de dar cuenta de los nuevos conflictos y nuevos movimientos, considerando los mecanismos del desarrollo (y del subdesarrollo) capitalista, al tiempo que, sin un análisis de las relaciones de clase, las conductas colectivas se tornaban fenómenos emocionales debidos al mal funcionamiento de los mecanismos de integración social. De tal suerte que el problema fundamental de una sociología de la acción colectiva, tal y como lo señala Melucci, radica en ligar las conductas conflictivas a la estructura de la sociedad y en particular a las relaciones de clase sin renunciar, al mismo tiempo, a explicar cómo se forman y cómo se manifiestan en concreto nuevas creencias y nuevas identidades colectivas.⁵⁷

⁵⁷ Alberto Melucci, "Las teorías de los movimientos sociales.", *Estudios Políticos*, nueva época, vol. 4-5, números 4-1, octubre de 1985- marzo de 1986, pp.93-94.

La acción colectiva racional.

En torno a esta tensión, las posiciones actuales pueden agruparse en dos vertientes, una formada por la escuela de la "movilización de recursos"⁵⁸, que entiende a los movimientos sociales como una acción colectiva racional la cual es visualizada, como un problema de *resource management*, es decir, de creación, de consumo, de intercambio, de transferencia o redistribución de recursos entre grupos y sectores en una sociedad. Así, los conflictos colectivos son analizados como formas de lucha por el control de los recursos. En este enfoque sobresalen los aportes hechos por Mancur Olson⁵⁹, quien identifica la acción colectiva con el cálculo "racional" de los costos de los individuos, quienes son movidos por el interés propio.⁶⁰ Bajo esta óptica, la emergencia de los movimientos sociales es conceptualizada en sentido negativo,

⁵⁸ El análisis de los movimientos sociales en la sociología norteamericana, hegemónica en las ciencias sociales hasta los años 60, ha pasado a través de los estudios del *collective behavior*, de fenómenos que van del pánico a las modas, de los comportamientos de multitudes hasta los movimientos revolucionarios. En esta tradición intelectual destaca, la obra de Robert Park, quien, a diferencia de autores como Freud y Ortega y Gasset, concibe el comportamiento colectivo, no como una realidad patológica sino un componente fundamental del normal funcionamiento de la sociedad, además de un factor decisivo para el cambio. Estos planteamientos delinearon un campo específico del análisis sociológico, concretado por Parsons que no logró un tratamiento sistemático de la acción colectiva, sin embargo, su teoría tuvo implicaciones importantes sobre el tratamiento del tema. Posteriormente, Merton, logra una distinción de la acción colectiva en relación al sistema social y propone que aquella no puede ser reducida a pura disfunción del sistema social, ya que es necesario distinguir entre los procesos colectivos que son el resultado de la disgregación del sistema y los procesos que tienden a una transformación de las bases estructurales del sistema mismo. En tanto que Smelser desarrolla los fundamentos de la teoría funcionalista sobre el comportamiento colectivo, a partir de formular una tipología de comportamientos utilizando la creencia generalizada como categoría analítica y sobre la idea de que todos los fenómenos de *collective behavior*, responden a una disfunción en los procesos institucionalizados de la vida social y son estímulos externos que producen desequilibrios al interior de un sistema social, que sin embargo, tienden a acelerar los procesos de reestructuración. Cfr. *Ibidem.*, pp.94-97.

⁵⁹ Mancur Olson, *Op cit.*

⁶⁰ La teoría de la elección racional se asemeja al análisis que propone la teoría de los juegos (*game theory*), que toma las preferencias de los actores como supuestos y no aporta nada sobre la formación de preferencias. Al respecto puede verse: Johannes Berger y Claus Offe, 1982, "Functionalism vs. Rational Choice: Some Questions Concerning The Rationality of Choosing One or The Other", *Theory and Society*, Vol.11, núm.2, pp.512-526.

es decir, en función de los obstáculos a la participación, la cual es posible solamente cuando hay los incentivos correctos y es posible evitar el problema del *free rider*⁶¹. La propuesta de Olson, derivada de su estudio de los grupos de presión (*interest group*), es criticada por Tarrow⁶² quien señala que el problema no es tanto el de superar los costos individuales a la participación en acciones colectivas, sino cómo lograr que los individuos participen de manera ininterrumpida, por tanto desde su punto de vista, el problema se centra en el papel que cumplen los organizadores de los movimientos sociales y los recursos de coordinación social que ponen en juego. Si bien esta última propuesta supera el planteamiento de la escuela de la "movilización de recursos" olsoniana, en realidad el enfoque de Tarrow no se separa de la concepción de actor estratégico, ya que sólo parece trasladar el asunto de la estrategia de "recursos internos", a la de los "recursos externos" que los líderes usan para mantener un movimiento.⁶³

La constitución estructural de los actores.

Paralelamente a esta visión de los movimientos sociales de cuño norteamericano, está la europea, ligada fuertemente al análisis clasista, la cual ofrece una mayor diversidad de conceptos. En esta, denominada accionalismo se intenta una síntesis entre estructura y subjetivación, y destaca la teoría de la sociedad postindustrial de Touraine⁶⁴, la cual enfatiza

⁶¹ Se refiere al individuo que obtiene beneficios de los esfuerzos colectivos, sin que haya contribuido para alcanzarlo.

⁶² Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press, Nueva York.

⁶³ Una crítica amplia a la escuela de "la movilización de recursos", puede verse en: Sidney Tarrow, *Op. cit.*

⁶⁴ Los aportes logrados por Touraine, se identifican en la corriente denominada accionalismo, y a lo largo de más de dos décadas a tenido diversos giros. En una primera época su relación con el marxismo fue como crítico y reconstructor de algunos de sus supuestos y categorías. La pregunta central que ha guiado su trabajo es: cómo el actor interioriza su situación acerca del sentido subjetivo de la acción. Sobre este tema y la recuperación de la categoría de trabajo y alienación en la construcción de su concepto de conciencia histórica, ver: Enrique de la Garza Toledo, "Los sujetos sociales en el debate teórico.", en Enrique de la Garza Toledo, *Crisis y sujetos sociales en México.*, V.1, CEIICH-UNAM/Miguel Angel Porrúa, México, 1992, pp. 29-31.

la constitución estructural de los actores a partir de la noción de identidad colectiva, de tal forma que la identidad del actor no puede ser definida independientemente del conflicto real y por ello expresa un doble sentido: una visión de un nuevo orden que los fundadores imprimen al movimiento y; la estructura de conflicto⁶⁵ de la sociedad post-industrial. En este punto, mientras que el enfoque estadounidense toma a los fundadores de un movimiento social como un supuesto, los europeos insisten en que el análisis no debe comenzar con los actores, pero sí, con un análisis de la emergencia de estos. No obstante, ambos coinciden en la importancia del actor: Tarrow se refiere a los "organizadores de un movimiento social", mientras que Touraine señala que la existencia de un tipo de acción colectiva presupone un actor, en tanto que Francesco Alberoni, destaca el papel de los "elites creativas" y los "líderes", y reconoce el liderazgo como producto de la conformación de un grupo de individuos, con el tipo de experiencias semejantes, que producen una "condición de reconocerse entre ellos" y lo identifica como "estado naciente del grupo".⁶⁶ En esta línea, Norberto Bobbio se refiere al proceso social de conformación de líderes describiéndolos como individuos centrales que tienen ya una experiencia previa y conocen

Para algunos autores la teoría de Touraine se ubica dentro de las teorías regulacionistas actuales, las cuales intentan la explicación de la crisis del capitalismo y una nueva periodización del mismo, a través de conceptos como los de régimen de acumulación y modo de regulación (procedimientos sociales e instancias que aseguren las modificaciones coyunturales de las normas de regulación. Si bien el marxismo forma parte de la base de estas teorías, contiene concepciones estructural-funcionalistas implícitas. La lucha de clases es aceptada y la vinculación la idea de sujeto es sólo parcial. Cfr. *Op cit.* pp.27-29.

⁶⁵ Respecto a la noción de estructura de conflicto, Touraine argumenta que cada tipo de sociedad tiene un conflicto social, en tanto Cohen y Melucci siguiendo a Dahrendorf, quieren reconocer una pluralidad de conflictos y con ello de movimientos sociales. Alain Touraine, *The return of the Actor. Social Theory in Postindustrial Society*, University of Minnesota Press, Minneapolis, Minnesota. P.55.

Alberto Melucci, *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*, Temple University Press, Filadelfia, 1989. R. Dahrendorf, *Clase e conflitto di classe della società industriale* (1959), Laterza, Bari, 1963. (trad. esp. Rial, Madrid, 1962)

Jean L. Cohen, "Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements", *Social Research*, vol.52, núm.4, pp.663-716. Citados por Gerardo L. Munch, "Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales.", *Revista Mexicana de Sociología*, Año LVII, Núm.3, Julio-Septiembre, 1995, p.21.

⁶⁶ Francesco Alberoni, *Movimiento e Institución*, Ed. Nacional, España, 1984, p.188.

los procedimientos y métodos de lucha. "Proviene de organizaciones preexistentes, por ello les es más fácil reconocer los intereses comunes, características que los convierten en sujetos claves para la mediación y control de los grupos".⁶⁷ Esta conceptualización del proceso de formación de actores, y que es adoptada en este trabajo, implica por un lado, en relación a las identidades colectivas, que el nacimiento de un movimiento social sea una experiencia compartida de la posibilidad de un nuevo orden y por el otro, que el análisis de los movimientos sociales deba incluir una explicación de los estructura de conflicto de la sociedad en la que surge.⁶⁸

La identidad colectiva.

Otra propuesta de análisis identificada con el accionalismo, es desarrollada por Melluci, quien se opone al campo indiferenciado del *collective behavior* y selecciona de entre los movimientos sociales sólo aquellos que identifica como *conductas de crisis*, en los cuales faltan vínculos de solidaridad entre los actores implicados, se trata de respuestas a la disgregación del sistema social en algunos de sus puntos y se producen por una simple agregación de individuos, sobre la base de una creencia generalizada a la manera de Smelser. Por el contrario, la acción colectiva está definida por la presencia de una solidaridad, es decir por un sistema de relaciones sociales que liga e identifica a aquéllos que participan en él y además por la presencia de un conflicto. La acción colectiva es el conjunto de las conductas conflictuales al interior de un sistema social, que implican la lucha, por la apropiación y destino de los valores sociales, entre dos actores colectivos definidos por una solidaridad específica. La acción colectiva comprende también todas las conductas que infringen las normas institucionalizadas en los roles, que desbordan las reglas del sistema político y/o atacan la estructura de las relaciones de clase de una cierta sociedad. A partir de esta conceptualización Melucci logra una diferenciación de la acción colectiva en: *acción conflictual*, que manifiesta la presencia de un conflicto al interior de los límites del sistema considerado, y *movimiento social*, que implica un conflicto que tiende a

⁶⁷ Norberto Bobbio, *Diccionario de Política*, Ed. Siglo XXI, México, 1988, p.278.

⁶⁸ Gerardo L. Munch, *Op. cit.*, pp. 25-26.

superar estos límites. Este último debe reunir ambas condiciones (conflicto y superación). La idea de la existencia de un conflicto (encuentro de dos actores por un lugar común) es importante porque su ausencia refiere las *conductas desviadas*.

La noción de acción conflictual es desagregada a su vez, en acción conflictiva reivindicativa y acción conflictiva política. En el primer caso se trata de conflictos colectivos que atacan los mecanismos de funcionamiento de una organización, la distribución de los recursos a lo largo de una escala de estratificación, la división y coordinación entre los roles, sin que todavía sean puestas a discusión las normas de la organización misma. En el segundo caso, la competencia entre grupos de intereses opuestos se refiere a la utilización de los procesos decisionales del sistema político, al interior de las reglas del juego. De igual forma los movimientos sociales pueden ser distinguidos en *movimientos reivindicativos*, *movimientos políticos* y *movimientos de clase*. Un movimiento reivindicativo se sitúa al nivel de la organización social y lucha contra el poder que garantiza las normas y los roles; un movimiento de este tipo tiende a una redistribución de los recursos y a una reestructuración de los roles institucionalizados. Este tipo de movimiento tiende a remontarse hacia el sistema político del cual depende la fijación de las reglas y los procedimientos. Un *movimiento político* actúa para transformar los canales de participación política o para desplazar la relaciones de fuerza en los procesos decisionales. Su acción tiende a romper las reglas del juego y los límites institucionalizados del sistema impulsando la participación más allá de los límites previstos. También en este caso, la acción tiende a desplazarse hacia el nivel superior y ataca las relaciones de clase. Un movimiento de clase es una acción colectiva dirigida contra un adversario, para la apropiación, el control y la orientación de los medios de la producción social.

De acuerdo con Melucci, estas connotaciones tienen sólo un carácter analítico, pues ninguna conducta empírica puede ser reducida completamente a una sola categoría. Por consiguiente el análisis de una acción colectiva concreta es siempre un *movimiento reivindicativo de clase o movimiento político de clase*, que atacan las relaciones de clase y la estructura de dominación, a través del ataque al poder, no sólo como expresión funcional de la lógica organizativa sino que traduce igualmente los intereses de la clase dominante.

2. Identidades sociales y sistema político.

Condición de Pobreza e identidad popular.

La dificultad para expresar los movimientos sociales en términos de clase social, es atribuida a las transformaciones recientes del capitalismo y su impacto en las economías periféricas, los cambios organizativos y tecnológicos en los procesos productivos, el creciente desempleo y la tendencia a la acumulación de la riqueza en pocas manos han generado, como se refirió más arriba, una profunda desestructuración de la clase obrera. Esta dinámica identificada en América Latina como de transición neoliberal, cuyo avance está marcado por la articulación de las políticas públicas a las demandas e intereses de las clases y grupos empresariales ligados a la economía global, contrasta con la marginación y desarticulación de las organizaciones de los trabajadores y los grupos populares. No hay que olvidar que la acumulación capitalista en la fase actual, requiere de dos condiciones básicas: 1) la reducción de los costos laborales como condición de la ganancia empresarial; y 2) de la desestructuración de la fuerza de trabajo como un grupo de individuos. Esto conlleva a que en una sociedad de individuos, la comunidad de perspectivas y de antagonismos de clase quede diluida en la fragmentación particularista de la subjetividad individual.

Sin embargo, en medio de la desestructuración de la clase obrera, y su contraparte: el fortalecimiento de las organizaciones y de las perspectivas empresariales, destaca el protagonismo de *lo popular*, identificado con una condición de subordinación y constituido por factores multidimensionales, que definen una identidad. El desempleo, la informalidad, los bajos niveles de remuneración, la carencia de bienes y servicios básicos, la desinformación, la no pertenencia a una organización sindical, la marginación de los programas de seguridad social, así como la demanda de derechos públicos y libertades ciudadanas, la movilización, la defensa de espacios propios y de formas culturales de expresión conforman la identidad de lo popular.⁶⁹ Si bien lo popular engloba a la pobreza, esta tiene múltiples manifestaciones y se construye a partir de objetividades y subjetividades que forman una compleja red de complementación y

⁶⁹ Carlos M. Vilas, "Actores, sujetos, movimientos: ¿dónde quedaron las clases?", *Sociológica*, año 10, número 28, mayo-agosto, 1995. P.78 y ss.

contradicción, cuyo impacto sobre otros actores, así como sus potencialidades es analizada en esta investigación.⁷⁰ Los referentes pueden cambiar: carencia de trabajo, de vivienda, de alimentos; o bien, étnicos, de género, ecológicos, etc., sin embargo, lo permanente en el sujeto popular es la opresión y la explotación en el marco de la pobreza y el empobrecimiento que se agrega a la transición neoliberal.

Movimientos sociales y sistema político.

En medio de este proceso de la constitución de la identidad de los pobres, está el de la estrategia política que alude a la perspectiva de la orientación hacia el cambio de los movimientos sociales. Respecto a este asunto, a lo largo de los últimos dos decenios, ha proliferado la literatura que insiste, por una parte, sobre la inconveniencia de referirse en términos de clase a las movilizaciones sociales que han dinamizado a la sociedad y la política, especialmente en América Latina a lo largo de su historia reciente, y por otra, sobre los rasgos que caracterizan a los llamados movimientos sociales.

Una vertiente de este enfoque, con el cual coincidimos, ha señalado que históricamente los actores más significativos han sido los constitutivos a las clases sociales, sin embargo, su contexto nacional particular imprime modalidades y formas que no necesariamente se explican en el sistema clasista. Aquí el proceso de constitución de los actores políticos, y la ausencia de la política como práctica y como conceptualización de lo social, define intereses, proyectos y formas de difusión y expresión que no logran oponerse al Estado y a su historicidad

⁷⁰ Otra visión sobre la complejidad de la identidad de lo popular, con la cual coincidimos, es aquella que la identifica con los sujetos sociales no clasistas, quienes representan, la expresión de modificaciones sociales que rebasan los límites del proceso de identidad y reconocimiento social institucionalizado y que a diferencia de los sujetos clasistas, los no clasistas carecen de procesos de reproducción similares, por lo tanto existe una indeterminación que impide predecir su constitución en muchos casos su desarrollo. Especialmente de los sujetos con origen social como los urbanos, los cuales muestran una existencia más corta. Pese a ello, las formas de reinterpretación de sus identidades provocan un flujo y reflujo permanentes a lo largo de la historia que dota a estos sujetos y a sus movimientos de una capacidad de cambio que no puede ser desatendida. Por ello es importante recuperar en el análisis sus procesos de constitución y de práctica, no sólo para conocer sus potencialidades sino para saber cuáles son sus efectos sobre la dinámica social. Cfr. Víctor Manuel Durand Ponte y M. Angelica Cuéllar V., *Clases y sujetos sociales. Un enfoque crítico comparativo*. UNAM/IIS, 1989, p.36

homogenizante. De ahí que el proceso de constitución de actores políticos en América Latina se sitúe precisamente, en la especificidad histórica de la sociedad latinoamericana y por otro lado, frente a la prepotencia de un Estado populista que jerarquiza y monopoliza el espacio de las decisiones sobre los problemas sociales.

En esta perspectiva está uno de los autores más influyentes en América Latina que es Touraine⁷¹ y su análisis en relación a la intervención estatal en la constitución de los movimientos sociales y los obstáculos a su potencial transformador. Touraine encuentra que en los análisis de la historia contemporánea de América Latina aparece un uso frecuente de la noción de clase, pero hay una ausencia de análisis concretos, que finalmente descansan en la hipótesis de que existe un grado notable de correspondencia entre una situación socio-económica y las conductas de consumo y prácticas políticas. Esta desvinculación entre los enfoques objetivista y subjetivista, es reforzada por la sucesión aparente de periodos dominados por "necesidades objetivas" o por "movimientos voluntaristas" y que corresponde en términos generales a periodos de desarrollo "hacia afuera" y "hacia dentro", que expresan, a la vez, una discontinuidad en la historia latinoamericana.

Frente a estas diferencias económicas, políticas y culturales, Touraine plantea la hipótesis de que existe un modelo de desarrollo latinoamericano, expresado en la noción de "políticas nacionales populares". Examina los elementos que aparecen regularmente en las situaciones populistas, entre los que destacan la defensa de una continuidad sociocultural, así como el papel de la "inteligencia" como agente positivista de realización, el binomio "inteligencia-pueblo"

⁷¹ Alain Touraine. *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, Chile, Preal, 1987. Otro autor significativo es Alberto Melucci quien a mediados de los setentas intenta una propuesta analítica de los movimientos sociales a partir de considerar que un movimiento de clase no se presenta jamás en estado puro, porque la acción colectiva se sitúa siempre en el espacio y en el tiempo de una sociedad concreta, es decir, en un cierto sistema político y de una forma determinada de organización social. Por consiguiente los objetos históricos con los cuales el análisis tiene que enfrentarse con simples movimientos reivindicativos de clase o movimientos políticos de clase. El ataque a las relaciones de clase y a la estructura de la dominación pasa en el primer caso, a través del ataque contra el poder que detenta una organización. El poder no es sólo la expresión funcional de la lógica organizativa sino que traduce igualmente los intereses de la clase dominante. Cfr. Alberto Melucci, *Movimenti di rivolta. Teorie e forme dell'azione collettiva*, Etas Libri, Milano, 1976.

promueve un mayor nivel de participación social central. Otro elemento predominante es la fuerte identificación del poder político de la realidad social del Estado y de la nación. El énfasis puesto en la integración nacional otorga un privilegio a grupos centrales, medios y agentes de cambio vinculados a la tradición nacional. Finalmente, la orientación populista se opone a la idea de conflicto socio-estructural, particularmente de lucha de clases.

Estos elementos se combinan de manera distinta según el modelo de desarrollo considerado. En los países desarrollados, el populismo se traduce en la defensa de las clases medias tradicionales amenazadas por la industrialización y el poder creciente del capitalismo y del sindicalismo obrero. Estos populismos son en general conservadores y a veces se unen a movimientos fascistas. En los países postcoloniales y nacionalistas el populismo se define como un Estado más que un movimiento ideológico político. Un Estado anticolonial, identificado con una tradición rural y alejado de los bloques.

El populismo según el modelo de desarrollo, actúa como categoría social como corriente política e ideológica, o bien como Estado. Pero en América Latina, no es ninguna de estas tres cosas, sino la fusión en un conjunto a la vez social, político y estatal. Se trata dice Touraine, de una *política nacional popular* que es la "expresión que une la referencia al pueblo como esencia, a la nación como colectividad amenazada por la dominación externa y sus consecuencias internas, y al Estado como agente de cambio, pero al mismo tiempo, expresión y defensa de la unidad nacional".⁷²

Como en los análisis de los regímenes populistas en América Latina, no hay consenso sobre los actores políticos y sociales que pueden ser nombrados populistas, Touraine se propone defender la idea de que más que definir algunos regímenes como populistas, se trata de mostrar que la forma política o forma de intervención social del Estado, característica del modelo latinoamericano es la "política nacional popular", entendida como forma del populismo en una sociedad dependiente como la latinoamericana. El propósito de Touraine es construir la noción del "sistema nacional popular" y definir los límites de su aplicación en América Latina.

La política nacional popular combina tres elementos: independencia nacional, modernización política e iniciativa popular. En el sistema nacional populista los actores sociales

⁷² *Ibidem*, p.142.

no pueden ser definidos por su posición socioeconómica, aquí el sistema político es un espacio de fusión entre Estado y actores sociales y el Estado es un actor complejo y múltiple que no existe separado ni de las fuerzas políticas ni de los actores sociales. Hay, por una parte, un predominio de las categorías políticas sobre las categorías sociales y por otra, la ausencia de diferenciación entre sistema político y Estado.

En los países centrales los actores y movimientos sociales aparecen como la base de la sociedad de las fuerzas sociales, son importantes en cuanto los representa de manera adecuada. En tanto que el Estado es definido como agente de la hegemonía de una clase o como agente de conservación de cierto equilibrio entre clases y fuerzas políticas en conflicto. En cambio en América Latina, los movimientos sociales no son los elementos básicos de la reorganización social. Se definen como respuesta a la intervención del Estado en el proceso de transformación del país. Aquí el Estado no tiene esfera propia, sino que esta permanentemente incorporado a fuerzas políticas y dividido por conflictos políticos y sociales. La acción política es la síntesis de las categorías: clases sociales y nación, conformada frente a un enemigo exterior. Hay predominio del ego nacional sobre el ego de clase.⁷³ La nación lucha por su unidad, integración e independencia; pero la nación también es el pueblo luchando contra las oligarquías y los caciques o los regímenes militares a su servicio.

El actor de clase tiene poca autonomía. No se constituye más allá de defensas corporativas. Los obreros y campesinos participan en un doble movimiento de integración nacional y de lucha contra los privilegios de la oligarquía, pero no dirigen estas acciones, le dan un contenido parcial de clase, no le dan la fuerza de un movimiento de clase. Así, en América Latina dominan movimientos nacionales con contenido de clase, más que acciones políticas de clase. Para Touraine, lo que indica la importancia básica de una definición de los regímenes nacional populares es la mezcla nunca transformada en síntesis perdurable de varias direccionalidades y niveles de acción social. Se trata de la incorporación de fuerzas y demandas sociales al proyecto nacional del Estado.

Este tipo de análisis basado en la noción de identidad colectiva, intenta romper con el estructuralismo marxista de clase tratando de evitar la disociación entre estructura y acción. Así,

⁷³ *Ibidem.* p.144.

la noción de identidad colectiva permite una síntesis de la constitución estructural de los actores en primer lugar y de las estrategias de que disponen los individuos en segundo.

Este planteamiento deriva en la necesidad de avanzar sobre los factores y procesos de conformación de la identidad, que atraviezan por el debate actual en torno a los conceptos de estructura y de identidad.

Respecto al primero para las ciencias sociales de fines del siglo XX, el concepto de estructura no puede entenderse solamente como la infraestructura económica del marxismo clásico (relaciones de producción y de propiedad). La infraestructura económica ha revelado niveles nuevos, como las situaciones en los procesos de trabajo, que analizan las sociologías del trabajo, los mercados de trabajo, en la esfera del consumo o de la reproducción de la fuerza de trabajo. Además es pertinente hablar de una estructura cultural, o bien del discurso, o de la personalidad, como algo que se sobrepone al sujeto individual y lo enmarca en ciertos parámetros que no dependen de su voluntad. Ante esta posible problematización del concepto de estructura, cabe replantearse si esas estructuras complejas, no reducidas a las situaciones en la infraestructura económica, nada tendrían que ver con la constitución del sujeto, en particular, con su subjetividad. Incluso, cabe problematizar el propio concepto de subjetividad. Esta no puede reducirse a lo arbitrario frente a lo estructurado. La subjetividad puede poseer estructuras parciales, junto a cierta heterogeneidad, además de una plasticidad y un funcionamiento posiblemente algorítmico, lo que engarza con la idea de subjetividad como construcción de sentido.⁷⁴

El carácter político de los movimientos sociales.

Mucho se ha discutido sobre si los movimientos sociales, en especial los movimientos urbanos, tienen un carácter político o no. Este planteamiento ha sido ligado al debate neoconservador sobre lo público y lo privado, vinculado al intento de delimitar el espacio gubernamental tratando de que sea lo más estrecho posible, justificado sobre el argumento de

⁷⁴ Enrique de la Garza Toledo, Los sujetos sociales en el debate teórico en De la Garza Toledo (Coord.) *Crisis y sujetos sociales en México*, CIIH-UNAM/Miguel Angel Porrúa, 1992. P.17

la libertad individual y la iniciativa ciudadana, enarbolada como uno de los *meta-valores* de la sociedad hegemónica contemporánea. La continua presión que reciben las élites políticas con demandas y responsabilidades que no pueden cumplir en el marco del esquema económico neoliberal, alienta el proyecto ideológico que intenta dejarlas fuera de la esfera de lo político. "Este es el proyecto neoconservador que trata de aislar lo político de lo no político."⁷⁵

Desde luego, en el marco de esta discusión, no escapan los análisis cercanos al marxismo, sólo que esta se presenta ligada al problema ya abordado de la identidad estructural de los movimientos y del carácter revolucionario atribuido a las clases subalternas que los conforman. En esta perspectiva los movimientos sociales urbanos constituyen un línea de investigación iniciada en la década de los setentas por estudiosos del fenómeno como Manuel Castells, quien coloca la primera piedra de un sinnúmero de esfuerzos investigativos acerca de las perspectivas políticas de los movimientos sociales urbanos⁷⁶. El debate tendió a complejizarse con la presencia de grupos de clase media, empresariales, feministas, religiosos, ecológicos, etc., los cuales desdibujaron las definiciones clasistas del marxismo. Sin embargo, una propuesta alternativa, formulada en América Latina es aquella que hace referencia a la relación Estado-sociedad, y ésta a su vez a la concepción entre política y Estado, la cual plantea problemas teóricos relativos a las prácticas sociales de los movimientos mismas que se encuentran vinculadas intrínsecamente a una forma conceptual consciente o no de política y Estado.

Esta propuesta concibe la política, como voluntad y acción de transformar la sociedad y el Estado, como una construcción histórica que organiza la estructura y un orden social. A

⁷⁵ Claus Offe, "New social movements: challenging the boundaries of institutional politics", *Social Research*, Vol. 52, No. 4, winter, 1985, p. 817. (pp. 817-868).

⁷⁶ La bibliografía de Manuel Castells es muy abundante, entre sus textos clásicos podemos señalar: *Movimientos sociales urbanos*, Siglo XXI Editores, México, 1976 y *Crisis urbana y cambio social*, Siglo XXI Editores, México, 1981. En esta misma línea se ubica el texto de Emilio Pradilla Cobos, *Contribución a la crítica de la "teoría urbana" del "espacio" a la "crisis urbana"*, UAM-X, México, 1976, reeditado en 1984 y Jean Lojkin, *Le marxisme, l'état et la question urbaine*, Presses universitaires de France (1977), publicada en español en 1979, por Siglo XXI editores.

partir de este planteamiento la política es el espacio más amplio de realización de lo político y por ello es la dimensión constitutiva de lo social.

En la perspectiva de la ciencia política occidental, el Estado es definido como un espacio restringido el cual está limitado por las instituciones del sistema político. En esta visión de política y Estado aparecen como espacios distintos. Contrariamente a esta distinción, la lógica del sistema capitalista, y aún de otras estructuras hegemónicas, tiende a identificar política y Estado neutralizando conceptual y políticamente la capacidad de acción y voluntad de los múltiples grupos sociales, tratando de imponer una sola dirección a la historia.

Particularmente en América Latina el Estado como forma históricamente concreta de organización social⁷⁷, se constituye en el eje fundamental y complejo que no existe separado ni de las fuerzas políticas ni de los actores sociales. En este sentido la posibilidad de constitución de los actores sociales fuera del Estado es muy limitada. De este modo, los movimientos sociales en América Latina dependen de ir ganando espacios en la negociación con el Estado, cuando no son reprimidos.

Sin embargo la realidad social actual revela la apertura de nuevas perspectivas de acción social, más amplias, que rebasan el ámbito estatal, sin dejar de cuestionarlo. Tal es el caso de los movimientos urbanos, feministas, ecologistas, indigenistas, de jóvenes, etc., que necesariamente pasan por una reconceptualización de la noción de política y de Estado.

A partir de la diferenciación entre política y Estado, también es posible la elaboración de nuevas formas de intervención del Estado en la formación de actores sociales, lo cual hace referencia a un proceso de determinación y constitución mutua. La distinción analítica entre

⁷⁷ Por medio de la categoría *forma de Estado* y del tipo de análisis que ésta propicia, se localiza la especificidad histórica del Estado, ya que se recuperan tanto las determinaciones sociales como la función de lo político en un periodo estructuralmente determinado del sistema de producción. Esta categoría permite ubicar un nivel intermedio que salva la abstracción que sólo confirma, en lo más general, y a la vez permite ir más allá de la sola referencia a casos históricos ilustrativos, a la manera del estudio comparativo convencional. Cfr. Manuel Villa, "La crisis del estatismo y la reforma del Estado, Pedro López Díaz (Coord), *México: reforma y Estado*, UNAM, IIEc, UAM, México, 1996, p.59. Sobre el tema puede consultarse del mismo autor "La forma intervencionista del Estado en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio, de 1987.

Estado y sociedad permite delimitar el ámbito propio de cada entidad y a su vez clarificar la relación entre sí.

3. El concepto de lo político y la construcción de alternativas.

La discusión del concepto de "lo político", tiene importancia y significación, no sólo analíticamente sino también en relación a las formas de hacer política.

La necesidad de diferenciar las categorías de política y Estado, está justificada por el surgimiento de ciertos fenómenos sociales que por sí mismos rompen con la concepción que iguala o restringe a un sólo espacio la política y el Estado.

Esta conceptualización que identifica política y Estado se formaliza con el advenimiento del capitalismo, que significa un cambio radical en el concepto clásico de política ligado a la aparición del Estado moderno.⁷⁸ Se trata de formulaciones que son "cristalizaciones de las relaciones que se establecen entre determinadas prácticas históricas y ciertos estilos de conceptualización".⁷⁹

Entre los griegos el concepto de política estaba asociado a una situación de crisis, de caos, a la ausencia de certidumbre y de forma definida. De ahí entonces, la necesidad de manejar el caos. Así, la crisis admite la necesidad de la política, porque la crisis es la ausencia de futuro y la política un espacio constitutivo de un orden futuro. Las transformaciones conceptuales que trae el Renacimiento colocan al hombre como centro, a partir de su propia humanidad, idea fundamental de toda la corriente del humanismo. Es una nueva concepción del mundo, cuántica-atómica, opuesta a la concepción escolástica-cristiana heredada de los griegos, cuya última etapa de transformación es la teoría newtoniana. Roto el orden, todo en movimiento, aparece la necesidad de poner límites mediante el reloj y el Estado. El principio de orden es el Estado, la política es el arte de construir ilusiones, de hacer participar a los hombres o hacerlos sentir que participan.

⁷⁸ Guillermina Gamendia y Nelly Schnaith. *Thomas Hobbes y los orígenes del Estado burgués*. Buenos Aires. Siglo XXI, 1943.

⁷⁹ Juan Enrique Vega, *Política y Estado: Apuntes e Hipótesis para una reflexión sobre sus interrelaciones*, en *Teoría y Política en América Latina*, México, CIDE, 1984, p. 145.

Hobbes levanta la idea de un Estado que construye la sociedad creada desde el vértice, en función de un pacto original (*pactum unionis*), en el deseo de sobrevivir, entregando el poder a un hombre que ordena la sociedad. El principio de poder único lo identifica con el Estado Absoluto, monárquico.⁸⁰ Así el desarrollo del capitalismo requiere de un "Hobbesiano" cada cierto tiempo que restablezca el orden. Para Hobbes la política se acaba en el momento que se conquista el poder, el último momento político es el pacto. A diferencia de Hobbes que concibe el Estado de naturaleza como estado de guerra, en el que el hombre es el lobo del hombre, Locke lo piensa como armónico y desarrolla el principio de la tolerancia y la institucionalización del poder, mediante leyes que limitan su ejercicio.⁸¹ Rousseau en cambio, no cree en la política hecha instituciones, que medien en el ejercicio de la democracia por cuanto que admite la existencia de una dotación natural del hombre para gobernarse y la capacidad del ejercicio directo del poder.

Entre los autores clásicos de la teoría política, la preocupación sustantiva es siempre la construcción del orden. La noción de orden vinculada a la de seguridad y ambas sintetizadas en el bienestar alrededor del cual se desarrolla una constante búsqueda desafiando lo desconocido e incierto.

Esta búsqueda es guiada por la idea de orden perfecto, donde todos los roles están identificados y las funciones son ciertas y regulares. El orden es una manera de jerarquizar y clasificar racionalidades, admitiendo la diversidad de tiempos y espacios. La dimensión del espacio define la noción de lo natural y lo no natural, ligados a la noción del tiempo rápido y lento y a su vez a la transformación en política.⁸² Sin embargo, la velocidad de la vida cotidiana está ligada fuertemente al concepto de cambio y revolución. El intento de imponer el orden es el intento de imponer un sólo tiempo y espacio y una sola racionalidad.⁸³

⁸⁰ Thomas Hobbes, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, FCE., 1976.

⁸¹ Ver José Fernández Santillán, Ensayo sobre la filosofía política de John Locke, *Cuadernos de Ciencia Política*, Núm.2.

⁸² Jean-Jacques Chevallier. *Los grandes textos políticos. Desde Maquiavelo hasta nuestros días*. Madrid Aguilar, 1975.

⁸³ Norbert Lechner, "Especificando la política.", *Teoría y política en América Latina*, México, CIDE, 1984, pp. 128-131.

Detrás del orden están los mitos fundados en el pasado que prometen un brillante futuro.⁸⁴ Por ello, sobre los mitos⁸⁵ se superponen utopías del futuro, singular combinación de una cierta interpretación del pasado con la idea de modelo científico que pueda ordenar, construyendo proyectos, utopías que son la organización de una promesa que ofrece bienes simbólicos y materiales, de este modo la política ofrece bienes e identidades.

Ahora bien, en el desbordar de las nociones de Estado y política, se sitúa la discusión de distinguir la política y lo político, que tienen que ver con la direccionalidad y formas de la acción política y sobre todo con la posibilidad de una alternativa. Para Karl Schmitt, lo político es el resultado de la separación del Estado y la sociedad, fundamento de la distinción de lo político y la política.⁸⁶ Lo político es el lugar previo donde se construye al Estado, lo político es el estado previo del Estado.

De igual manera en Maquiavelo, la construcción social de las formas políticas, y del príncipe, entidad protectora del poder, se realizan en un universo social previo, así lo político es lo social.⁸⁷ Y en los contractualistas el estado de naturaleza, lo político, es la dimensión previa al "contrato", que se constituye en el primer momento político, pero al mismo tiempo es la supresión de lo político, ya que se delega la voluntad colectiva en un sólo hombre.⁸⁸ En

⁸⁴ Todas las sociedades tienen el mito de que hubo un momento pasado que fue mejor, que hay que revivir, por la vía del mito también puede ser visto el Estado, en la medida de que es posible decir que si hubo sociedades sin Estado, es posible pensar para el futuro, una sociedad sin Estado.

⁸⁵ Ernest Cassirer, afirma que de todas las cosas del mundo, el mito parece la más incoherente e inconsistente. Tomado literalmente, se presenta como una maraña urdida con los hilos más incongruentes. De acuerdo con Cassirer uno de los elementos esenciales del mito es que no surge solamente de procesos intelectuales: brota de profundas emociones humanas. Pero el mito no puede describirse como una simple emoción porque constituye la expresión de una emoción y la expresión de un sentimiento no es el sentimiento mismo, es una emoción convertida en imagen. Cfr. Ernest Cassirer, "La función del mito en la vida social del hombre.", en Irvin Louis Horowitz, *Historia y elementos de la sociología del conocimiento*, Eudeba, Buenos Aires, 1964, Tomo II, pp.24-35.

⁸⁶ Karl Schmitt, *El concepto de lo político*, México, Folios Ediciones, p.16.

⁸⁷ Antonio Gramsci, "El príncipe moderno", *La política y el Estado moderno*, Barcelona Península, 1967.

⁸⁸ Norberto Bobbio y M. Bovero, *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*, FCE, Breviarios, México, 1986.

suma, desde Maquiavelo y los contractualistas hasta Karl Schmitt lo político, como elemento constitutivo de la sociedad, se desprende y se delimita a un espacio concreto: el Estado.⁸⁹

En cambio Weber identifica lo político como acción productiva que tiene múltiples direccionalidades en el terreno de lucha a muerte entre los valores, se trata de un politeísmo radical en el sentido maquiavélico, lo político tiene un contenido existencial y se refiere a una esencia de la política. El modelo de lo político es la guerra sin destruir al contrario. Weber desarrolla una sociología del poder político que incorpora los sentidos de la acción colectiva, es la lucha a muerte por el poder, la imposición violenta de fuerza, imposición de voluntades. El ámbito de lo político es autónomo, distinto de la religión, tienen una dinámica propia contradictoria a la ciencia y a la ética. Lo político es el ámbito de la voluntad, que en principio tienen igual validez y la política es la estructura de dominación burocrático estatal en el ejercicio de la dominación racional.⁹⁰

Las hegemonías como política, organizan la formación de sujetos. En tanto que lo político como espacio social más amplio, es el lugar de constitución de los actores. La política como acción, como voluntad de organizar, jerarquizar, ordenar, incluir y excluir, emerge con el capitalismo, cuando las jerarquías pueden ser discutidas, pues el capital genera la idea de movilidad e igualdad, de posibilidades. Es en la realización de posibilidades que se da la desigualdad, la cual es aceptada como natural, eliminado así la discusión sobre la naturalidad o no de las jerarquías.

Contrariamente a esta concepción hegemónica, lo político es el espacio de creación de intereses, de identidades, donde se da el hecho de lo social organizado que involucra a todos, a la sociedad organizada y es precisamente en este sentido que lo político forma parte de lo social. Lo político es la búsqueda de cómo se va a organizar lo social y si lo social es intrínseco a lo humano, lo político es intrínseco a lo social. Sin embargo, lo político tiene una transhistoricidad concreta, cada sociedad define el ámbito de lo político y este en el caso de la sociedad capitalista contemporánea debe ser restringido.

⁸⁹ Josep P. Meyer, *Trayectoria del pensamiento político*, México, FCE, 1966.

⁹⁰ Max Weber, *Op.cit.*, FCE, México, 1977, T.II. También ver Nora Delia Rabotnikov, "Política y desilusión", *Sociológica* No.14.

Si el Estado es el único espacio de hacer política, qué otras formas de hacer política se conforman frente al surgimiento de los movimientos sociales?. La separación entre la política y lo político plantea necesariamente la realización de lo político sobre y a través de la política. Desde esta perspectiva, las posibilidades de lo político se presentan no como infinitas, pero sí múltiples a través de la política, multiplicidad vinculada al imaginario social, que fractura irremediablemente el espacio político, limitado por las instituciones del sistema político e identificado con el espacio estatal, como campo restringido de lo social y de la política, y fortalece la política entendida como acción y voluntad de re-estructurar y des-estructurar la sociedad.

El papel autoritario del Estado⁹¹, eje central en el proceso de constitución de un orden político y económico claramente situado en la lógica del desarrollo capitalista, oscurece la separación entre sociedad y Estado y como señala Schmitt en general "lo político" es asimilado, de una u otra manera, a "lo estatal" o al menos es referido al Estado. El Estado aparece como algo político, pero lo político se presenta como algo estatal, se trata evidentemente de un espacio cerrado.

Esta identificación entre lo político y lo estatal excluye intereses y prácticas sociales de quienes no están representados en el sistema político institucionalizado, el cual a través del ejercicio de las políticas de gobierno legitima la asignación de recursos a aquellos actores con mayor capacidad de organización y de competencia por los recursos estatales administrados y adjudicados por las agencias gubernamentales a través de sus políticas. El Estado es identificado con el interés general, que alude sin decirlo, al interés de las clases dominantes.

A su vez esta identificación de lo político con lo estatal en las concepciones prácticas de los sectores o movimientos sociales que requieren de una transformación del orden existente,

⁹¹ Para Sartori, el autoritarismo puede entenderse como un cuadro político donde, por medio de instrumentos "de facto" y de "iure", se reproduce sistemáticamente la conducción de la sociedad desde la cúspide de la pirámida del poder estatal, de manera tal que ésta es la variable independiente y las formas de representación social son la variable dependiente, este cuadro, está reñido con la representación autónoma de la sociedad civil, sea a través de organizaciones o a través de ciudadanos. Cfr. Giovanni Sartori, *Autoritarismo y régimen político autoritario*, 1989, Tomo 1, Ed. Alianza Universidad.

limita su visión sobre las posibilidades de cambio de las estructuras e instituciones vigentes, situándose en una posición marginal con respecto al Estado.

Las organizaciones políticas y sociales difícilmente se plantean las formas de espacios nuevos o espacios donde la presencia del Estado no es inmediata. Espacios que en el futuro pudieran convertirse en fundamento de una transformación social distinta a los parámetros que marca el Estado a través de las políticas.

En términos generales las organizaciones y movimientos sociales dependen de la apertura y oportunidades de participación que el mismo Estado permita. Esta perspectiva estatalista de la acción política define por un lado, cambios del sistema a partir de las fracturas internas, que son generadas en su propia dinámica y que no siempre conducen a una modificación sustantiva, sino más bien a reestructuraciones que al final llevan a un fortalecimiento estructural.

Por otro lado se plantea la oposición frontal mediante un poder paralelo al Estado como el partido opositor o la guerrilla. Esta actitud sitúa a los grupos disidentes, dependientes nuevamente de la capacidad y fuerza del Estado para ir ganando espacios. En esta visión de la práctica política la sociedad está subordinada al Estado, en forma marginal o paralela, y su voluntad política para reorganizar el sistema, toda la potencialidad contenida en su imaginario social, se limita a su confrontación en relación al Estado.

Los estados con antecedentes populistas como los de América Latina, tienen como función central negociar y controlar las reacciones sociales. Históricamente estos estados se convirtieron en el actor principal del tránsito a la modernidad, y ahora hacia la modernización neoliberal, promoviendo fundamentalmente la aparición de nuevos sectores sociales. El Estado institucionaliza el espacio de las decisiones frente a los problemas sociales, negociando o reprimiendo. La institucionalización es la jerarquización técnica-científica de los conflictos, dando una apariencia de objetividad cuyo fin es maximizar los beneficios sociales en su conjunto.

Las instituciones políticas aparecen desligadas de la estructura clasista de la sociedad, y la participación de ésta se regula y sujeta a las leyes del mercado electoral. Así, política y Estado adquieren una misma racionalidad que subsume a la sociedad.

El Estado aparece como distinto o separado de la sociedad, pero más aún por encima de ella, imponiendo una racionalidad y un orden como naturales. El Estado, en su fase histórica

actual, es la forma más desarrollada de concentración de poder. Asimismo, el Estado moderno, contiene una complejidad de relaciones sociales⁹², pero su forma expresa las múltiples dimensiones sociales, no obstante, cualquier transformación social, como la neoliberal, sitúa al Estado como el principal actor, ya que: "Toda vez que nuevas modalidades de acumulación de capital rempazan a otras, se amplía el terreno de intervención de factores extraeconómicos. Es a través de la política y de las políticas que promueve como se alcanza un nuevo equilibrio, y como las fuerzas dominantes en el mercado devienen intereses de gobierno y, eventualmente, objetivos nacionales."⁹³

En esta institucionalización, la política, aparece como universal y ahistórica producto de la identidad entre política y Estado. La política como dimensión transhistórica de la organización social, que precede al Estado, adquiere sin embargo, formas concretas que no implican una universalidad sin tiempo y espacio.⁹⁴ Es en la sociedad históricamente determinada, donde se constituyen actores políticos articulados por relaciones de poder, en donde se sintetizan elementos permanentes y otros que se adquieren y modifican el desarrollo de los actores sociales.

Los conceptos de política y Estado requieren de una clara diferenciación, que se oponga a la identidad que impone el sistema capitalista como forma de organización hegemónica en América Latina. Lo político es el lugar previo donde se constituye el Estado. Lo político como espacio de creación de intereses, de identidades, del todo social organizado, es parte constitutiva de la sociedad, que se expresa en la política, como voluntad, como acción para organizar, jerarquizar, incluir y excluir. Entonces el Estado se des-estructura como único espacio de hacer

⁹² El Estado capitalista puede ser concebido como relativamente autónomo de los partidos políticos y los grupos sociales o de interés, como el escenario en que esos actores desenvuelven sus estrategias de poder, o como el referente y destinatario de las mismas, pero no es autónomo con relación al carácter del sistema socioeconómico del cual emerge y a las relaciones de poder que lo expresan; por tanto, no es autónomo ni neutral respecto de las tensiones y crisis que amenazan con minar el carácter de dicho sistema. En otras palabras: no es posible afirmar más, pero tampoco menos, que la existencia de una delimitación paramétrica del espacio, alcance y proyecciones de la dinámica del Estado y sus agencias por parte de los actores económicos y sociales. Cfr. Carlos Vilas, *Op. cit.*, p.12

⁹³ *Ibidem.*, p.12.

⁹⁴ Juan Enrique Vega, *Op. cit.*, pp.153-154.

política. Sin embargo en América Latina el Estado es el eje central del proceso de constitución del orden político y económico y la separación entre Estado y Sociedad todavía no es suficientemente visible.

En este contexto los movimientos o actores sociales dependen de la apertura de participación que el mismo Estado permita. En América Latina predomina una fuerte identificación del poder político, de la realidad social del Estado y de la nación. El Estado y los actores sociales se fusionan en el sistema político. El Estado es un actor complejo y múltiple que no existe separado de las fuerzas políticas y de los actores sociales. Por su parte los actores sociales no pueden ser definidos por su posición socioeconómica en forma nítida. Por ello, en América Latina los movimientos sociales se definen como respuesta a la intervención del Estado en el proceso de transformación del país.

De hecho el Estado no tiene esfera propia, sino que está permanentemente incorporado a fuerzas políticas y dividido por conflictos políticos. Está presente una mezcla de varias direccionalidades y niveles de acción social, por debajo del Estado.

Partiendo de la distinción entre política y Estado, la situación que prevalece en Latinoamérica puede conducir a dos interpretaciones: una supondría que esta mezcla de direccionalidades y niveles de acción social expresan el rechazo de la sociedad a ser asimilada por el Estado. Pero también puede ser entendida como la incapacidad del Estado para imponer su hegemonía a una población que no tiene clara su perspectiva de acción política, tal como parece plantearlo Touraine.

A partir de este supuesto, el tema que en parte guía esta investigación es el cómo pueden ser entendidas las movilización y demandas de los grupos urbanos pobres por acceder a una vivienda, cuyo esquema metodológico se describe a continuación.

4. Gestión social popular para el acceso a vivienda. Coordenadas analíticas.

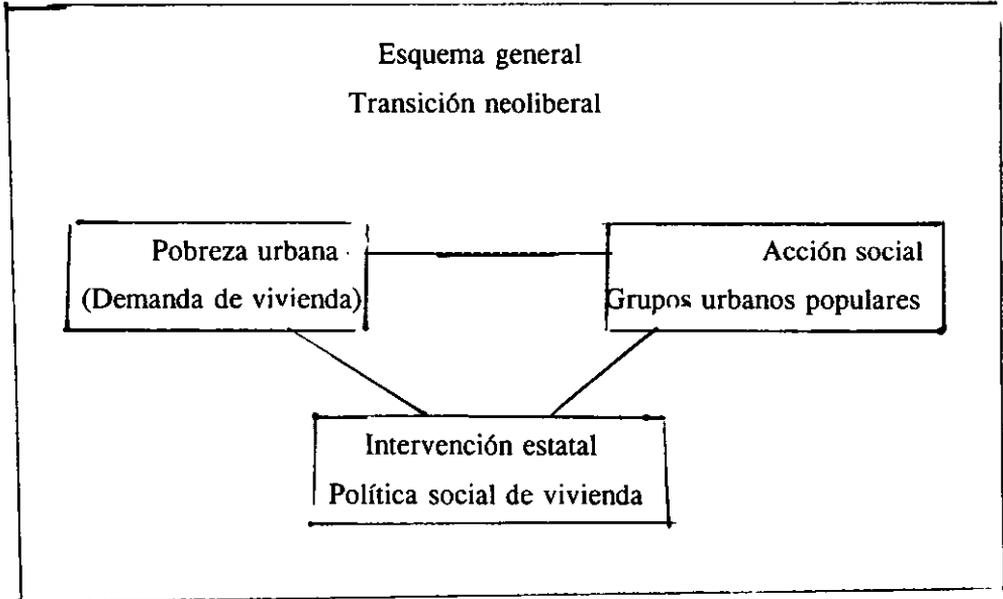
La revisión teórica previa, tiene la pretensión de articular distintas unidades de análisis en torno al problema central aquí considerado a saber: la acción que los grupos urbanos pobres desarrollan para acceder a la vivienda, en el marco de la transición neoliberal en México. Partimos de la idea de que se trata de un intento de síntesis derivada de la proliferación de enfoques que caracteriza el desarrollo actual de la teoría social, la cual rechaza la idea de que puede haber observaciones teóricamente neutrales, así como el ideal supremo de la investigación científica de los sistemas de leyes conectadas de forma deductiva, por ello pensamos, siguiendo a Giddens y Turner⁹⁵, que la ciencia es ante todo una empresa interpretativa, lo cual conlleva, desde luego, problemas de significado, comunicación y traducción, mismos que intentamos superar mediante un esfuerzo de definición. En base a estos principios se presentan a continuación las definiciones básicas y el esquema analítico que sirve de apoyo al conjunto de la investigación.

Los temas a saber son: la pobreza urbana, la movilización social y la política social, esta última como forma de intervención estatal.

En torno a la pobreza urbana, es considerada aquí como una de las principales expresiones del modelo de desarrollo neoliberal hoy predominante, el cual adquiere connotaciones particulares en el caso de México. Analíticamente la pobreza urbana es vista desde la perspectiva multidimensional. Esta visión, como se ha dicho más arriba, se apoya en los enfoques de la escuela de las necesidades básicas, la cual considera a estas últimas definidas socialmente y pone atención sobre los recursos sociales de enfrentamiento a la pobreza, en especial sobre la organización social. Desde luego, tampoco elimina el ingreso como una de las variables a considerar, ni la intervención estatal. Esta propuesta pone énfasis en el recurso de la organización social, que desde mi punto de vista contiene un alto potencial, no sólo para afrontar la pobreza, sino sobre todo, para incentivar, demandar y promover un modelo de desarrollo basado en una participación social democrática.

⁹⁵ Anthony Giddens y Jonathan H. Turner y otros, *La teoría social hoy*, CNCA/Alianza Editorial, México, 1990, p.11 y ss.

Modelo analítico



Análisis conceptual

POBREZA

- 1) Neoliberalismo
- 2) Carencia
- 3) Multidimensional
- 4) Factor de identidad
- 5) Recurso

POLITICA SOCIAL DE VIVIENDA

- 1) Intervención estatal autoritaria.
- 2) Alternativas de intervención estatal:

Democracia

Equidad

ACCIONES SOCIALES PARA EL ACCESO A VIVIENDA

- 1) Conflicto.
- 2) Identidad popular:
- 3) Carácter político.
- 4) Dependencia gubernamental.

Estructural: Pobreza

Subjetiva: Actores

CAPITULO II

LA TRANSICION NEOLIBERAL EN MEXICO: MODERNIZACION, POBREZA Y ACTORES URBANOS.

I. Políticas de Ajuste y Modernización.

1. El contexto.

Los cambios sociales, económicos y políticos ocurridos en México a partir de los primeros años del decenio de los ochenta se asocian a la irrupción del neoliberalismo en la escena pública.¹ Hoy a nivel mundial, están en pleno auge las políticas que reducen y/o cambian las funciones y el ámbito de decisión del Estado en favor, por lo menos teóricamente, de la iniciativa privada y ciudadana, estrategia de desarrollo identificada como neoliberalismo.

Para el caso de México, como parte del proceso de transición neoliberal pueden identificarse, con fines analíticos, dos etapas, una primera de ajuste y reestructuración económica, que va desde principios del decenio de los ochenta, y que marca el punto de quiebre del modelo económico llamado industrialización por la vía de la sustitución de importaciones (ISI), y una etapa posterior marcada por la apertura comercial de la economía nacional iniciada con el ingreso del país, en 1984², al Acuerdo General sobre Aranceles Aduanales y Comercio

¹ Respecto al neoliberalismo se reconocen dos modelos: Liberal social formulado por Rawls quien plantea un principio de justicia distributiva como base de legitimidad y el modelo liberal-radical que propone Nozick, quien opone el estado mínimo como anti-utopía del estado justo a la utopía del capitalismo libertario. Véase José Rubio, Carracedo, *Paradigmas de la Política. Del Estado justo al estado legítimo (Platón, Marx, Rawls, Nozick)*, Prólogo, José Luis L. Aranguren, Anthropos, España, 1990. pp.153 y ss. En México la discusión teórica sobre neoliberalismo aparece limitada en relación a las características específicas para nuestro caso.

² Los proyectos de integración librecambista encuentran una institucionalización internacional a partir de la segunda posguerra, cuando es creado el GATT en 1947, este acuerdo se proponía ofrecer a los países miembros dos grandes objetivos: prosperidad económica y paz, a partir del principio de reciprocidad. Sobre el contexto histórico de creación del GATT sus objetivos y su relación con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC) véase: Ma. Teresa Gutiérrez Haces, "Del GATT al Tratado de Libre Comercio: Algunas consideraciones sobre el acuerdo trilateral Canadá-Estados Unidos-México.", en Barbara Driscoll de Alvarado, y Mónica C. Gambrill (ed), *El Tratado de Libre Comercio. Entre el Viejo y el Nuevo Orden*, UNAM-CISAN, 1992, p.17-33.

(GATT por sus siglas en inglés), hasta la "primera crisis neoliberal" que se gesta en el mes diciembre de 1994, la cual se manifestó en una devaluación del peso de casi el 50% y la consecuente estela de impactos negativos en el conjunto de la economía.

Cabe destacar que en ambas etapas el papel del Estado ha sido central. De modo que su función ha transitado de un intervencionismo ampliado, a uno en el que asume la función de promotor y creador de las condiciones que permitan la movilidad tanto del capital nacional como del internacional en el marco del libre mercado. En este periodo se distinguen cambios muy importantes entre los cuales interesa destacar el papel que el Estado jugó durante más de cincuenta años en relación al bienestar social.

En México, desde el primer quinquenio de los ochenta, como en otros países pobres de América Latina, el cambio en la forma de la intervención del Estado³, se aprecia como una tendencia creciente, donde la contracción y reorientación del gasto público, así como la desincorporación de las empresas paraestatales son resultado, en parte, precisamente de la presión que ejercen las agencias internacionales de crédito y desarrollo⁴, pero también resultado del convencimiento de la élite política en el poder de que el neoliberalismo es el mejor camino para el país.

De hecho, este conjunto de políticas, conocidas como de ajuste, constituyen una primera estrategia para enfrentar, el agotamiento del modelo ISI, que se concreta en la crisis económica de 1982, la cual comprende el déficit en la balanza de pagos y el excesivo endeudamiento externo.

La aplicación de esta serie de medidas de ajuste buscaba crear las condiciones necesarias para incertar al país en el marco de la nueva división internacional del trabajo y de la lógica

³ La noción de estado interventor se ajusta más a la forma de estado de bienestar que operó en México y América Latina. Sobre el tema véase: Manuel Villa, "La forma intervencionista del Estado en América Latina" en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLIX No.2, abril-junio, 1987.

⁴ Peter Ward, *Las Políticas de Bienestar Social en México*, Ed. Nueva Imagen, México 1989, p.27 y 29.

globalizadora de la economía mundial⁵, que marca el tránsito hacia un nuevo modelo de desarrollo.

Ya en los noventa, la política económica se dirige fundamentalmente a promover la apertura comercial mediante la firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio con Norteamérica -Canadá y Estados Unidos- (TLC), apertura basada en la productividad y eficiencia, condiciones a las que no toda la población puede acceder, por lo que ya se esperaba la profundización de la desigualdad social y la pobreza⁶. Sobre todo de aquellos sectores sociales, productivos⁷ y regiones, tanto rurales como urbanas, históricamente excluidas. Paralelamente la intervención del Estado como factor de distribución de la riqueza, colocado por fuera de la lógica de

⁵ Un elemento clave en la reestructuración de las economías capitalistas avanzadas en las dos últimas décadas, ha sido la descentralización productiva hacia áreas de bajos costos, aprovechando la nueva tecnología en telecomunicaciones, transporte y manufactura. Esta "línea de ensamblaje mundial", de la cual las industrias de la electrónica y automotriz han sido los ejemplos más característicos de la nueva división internacional del trabajo creada en los años setenta. De acuerdo a esta formulación típica, la teoría explica que las compañías multinacionales extienden sus manufacturas a zonas limítrofes de salarios y controles sociales impuestos por el trabajo organizado y los gobiernos socialmente responsables, utilizando indiscriminadamente la mano de obra barata de los países en desarrollo, así como el apoyo de los gobiernos del Tercer Mundo ansiosos por atraer la inversión extranjera. Así se instala una nueva división internacional del trabajo, en la cual los servicios avanzados y el alto nivel de las funciones de las industrias de alta tecnología serían lo principal, mientras la manufactura descalificada proliferaría en la nueva dependencia periférica de la industria. El desuso de la manufactura y el grado de la superexplotación y la desarticulación económica en la periferia serían los efectos más inmediatos de la nueva estrategia, una estrategia que fortalecería la posición de las transnacionales en cada economía nacional. Más sobre este tema véase: Manuel Castells, "High technology and the new international division of labour", *Labour Society*, Vol. 14, 1989, pp. 7-14.

⁶ Este modelo de desarrollo tiende a generar una "elección natural" y quedan excluidos aquellos individuos que no tienen una calificación técnica de alto nivel, por ello se reconoce como un sistema esencialmente excluyente. Ver José Valenzuela Feijoo, *Crítica del modelo neoliberal*, FE/UNAM, México, 1991, p.16.

⁷ En el marco del TLC la agricultura es uno de los sectores más vulnerables de la economía mexicana, debido a la insuficiencia en la dotación de recursos naturales, de desarrollo tecnológico y financiero, además de la creciente demanda de alimentos, que ha profundizado la brecha entre importaciones y exportaciones, al punto de que ha colocado al país como el segundo importador de alimentos norteamericanos, después de Japón. Cfr. Magda Fritscher Mundt, "México y Estados Unidos: un pacto agrícola desigual." *Polis 91*, Anuario de Sociología, UAM-I, pp.73-92.

mercado, se transforma en tanto que funciona sobre una nueva jerarquización de actores sociales y con ello realiza una redistribución de los recursos provenientes de las políticas de carácter económico y sociales, en particular, para el caso de los sectores pobres.

2. El modelo de desarrollo agotado. Alcances y limitaciones.

Un debate paralelo al análisis de la transición neoliberal en México es el relacionado con los alcances reales y los problemas no resueltos o incluso generados por el modelo de desarrollo basado en la industrialización y conducido por un Estado cuya forma ha sido identificada como de Bienestar Social o Estado Social de Derecho y que operó en México a lo largo de varias décadas de este siglo. En este sentido un tema que destaca es el relativo al bienestar social alcanzado durante la vigencia de aquel modelo a lo largo de casi medio siglo.

Queda claro que si bien se alcanzó cierto desarrollo, este no abarcó al conjunto de los mexicanos ya que se logró a costa de grupos y regiones que quedaron rezagados y que hoy forman los enormes contingentes de pobres. Los campesinos y con ellos el campo forman indudablemente, parte de lo que incluso en el discurso oficial se ha llamado el "rezago histórico". Pero en este último, también están enormes grupos urbanos, formados en principio por migrantes rurales y después por sus descendientes que hoy viven en las ciudades grandes y medias del país. Se trata de varias generaciones que contribuyeron al desarrollo industrial cuya dinámica tiende a ser modificada hoy.

En México, como en otros países subdesarrollados, aquella dinámica de desarrollo fue promovida por los gobiernos quienes intentaron durante varias décadas la puesta en marcha de modelos de industrialización vía sustitución de importaciones así como el "desarrollo" de tecnología propia, apoyados en políticas fuertemente proteccionistas. Esta estrategia generó precios altos en el mercado interno y una tendencia a la baja de calidad de los productos industriales, debido al mercado cautivo configurado. La pérdida de competitividad de los artículos mexicanos en el exterior limitó las exportaciones y el flujo financiero por este concepto, influyendo negativamente sobre la balanza de pagos en cuenta corriente. Al mismo tiempo la sobrevaluación monetaria contribuyó a profundizar este desequilibrio, permitió castigar

las exportaciones y estimular las compras subsidiadas al extranjero, esta situación influyó, al paso de los años, negativamente en el desarrollo de una estructura productiva propia.

El Estado apoyó fuertemente el proceso de acumulación de capital con financiamiento proveniente de la banca de desarrollo, con múltiples incentivos fiscales, y sobre todo, con la conformación de un amplio aparato paraestatal⁸, cuya función central consistía en subsidiar, por distintas vías, el proceso productivo privado con clara orientación proindustrial, pero carente de dinamismo, ya que dependía de la adquisición de equipo y maquinaria extranjeros. En esta lógica, la industrialización sustitutiva de importaciones encuentra rápidamente sus límites en la falta de capitales y tecnología para continuar hacia la industrialización pesada⁹. Además, requiere, paradójicamente, de mayores importaciones que las que logra sustituir y esto lleva al deterioro de las balanzas externas, situación que reiteradamente se busca compensar con recursos del crédito externo y de la inversión directa. Los ingresos provenientes del extranjero generan mayores salidas de capital y sólo postergan el estallido de la crisis cíclica del modelo identificado como desarrollo "desde afuera".

En el ámbito interno el modelo tendió a fortalecer la inequidad en la distribución del ingreso, aunque paralelamente y al amparo del crecimiento estatal, se formó un amplio grupo social medio, constituido por la burocracia, los obreros y las asociaciones profesionales, que vio mejorar sus condiciones de vida, en el marco de los requerimientos de mercado del capital transnacional y de la burguesía nacional. En efecto está última necesitaba un mercado popular en expansión para colocar los bienes-salario que producía, al igual que el gran capital que produce bienes intermedios, servicios y bienes durables de alto valor unitario para cuya realización necesita de un mercado de consumo de alto poder adquisitivo (es decir, necesita de la concentración del ingreso) y de un amplio mercado de bienes intermedios que será constituido

⁸ Durante la década de los setenta, 32% del gasto programable del sector público se destinaba a las empresas paraestatales. Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México 1993, p.106.

⁹ La demanda tiende a crecer en aquellos sectores donde la sustitución ha avanzado poco, por ejemplo maquinaria y equipo, el resultado es que la demanda por importaciones se dispara y no alcanza a ser compensada por la débil capacidad exportadora a causa de su perfil tradicional. José Valenzuela Feijó, *El capitalismo mexicano en los ochenta*, Era, México, 1986, p. 29 y ss.

por el Estado y por las propias grandes empresas que van tomando el control de la economía nacional.¹⁰

Durante la época cardenista la alianza de clases antioligárquica formada por la burguesía industrial y comercial, junto con las clases medias y los sectores populares (proletariado urbano y campesinado), conformó el grupo social que permitió dar al sistema político una gran estabilidad a lo largo de más de cinco décadas.¹¹ Desde luego se trató de una alianza "vertical", basada en la ampliación del mercado interno vía urbanización, aumento de salarios y reforma agraria, ampliación de las actividades industriales y estatales y una creciente intervención "promotora" del Estado en la economía en su forma conocida como populista.¹²

Una vez consolidada la entrada del capital trasnacional en la industria local, la cual fue ampliamente promovida en México por gobiernos "desarrollistas" como el de Miguel Alemán (1946-1952), la alianza de clases, también llamada "pacto social", se basó en el sector obrero, a quien se le otorgó una enorme capacidad de representación política, más allá incluso de sus dimensiones estructurales, desde luego, jugando un papel complementario al desarrollo industrial, que no obstante generó una cultura obrero-sindical capaz de definir indicadores de bienestar y justicia social tomando como referente el trabajo de tipo industrial.

¹⁰ Sobre este tema véase: Gustavo Ernesto Emmerich, "Funciones del Estado en América Latina. Historia y presente." en Leonardo Valdés Zurita (Comp.), *América Latina y México en el umbral de los noventa*. UAM-I, 1990, p.27 y ss.

¹¹ No hay que olvidar que Cárdenas es quien tiene buen cuidado de evitar que los obreros y los campesinos se organicen en una central única, y con ello ser invulnerables, por esto el PRI se reestructura en cuatro sectores: el campesino, el obrero, el popular y el militar, los cuales se obligan a intervenir en política electoral exclusivamente a través del partido. Se trata de un proceso de modernización donde el autoritarismo busca asentarse sobre bases corporativas y no personales. Cfr. Alejandra Lajous, *El PRI y sus antepasados*, Martín Casillas Editores, México, 1982, pp.25 y ss.

¹² Gustavo Ernesto Emmerich, *Op cit.* p. 25.

El populismo en América Latina fue una respuesta contraria al liberalismo e identificada con el predominio oligárquico, que fue derivando en una amalgama que tendía al crecimiento del aparato estatal y de la intervención gubernamental en economía y a la utilización de fórmulas carismáticas y autoritarias en lo político. Cfr. Gonzalo Varela, "Liberalismo e intevencionismo estatal." en Silvia Dutrént y Leonardo Valés, (Coords.) *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, Instituto Mora/UAM-I, p.116

Durante varias décadas el sector obrero, no obstante sus reducidas dimensiones, logró definir la "demanda social" mediante la regulación del empleo, de los salarios, así como de las prestaciones sociales y políticas dirigidas al conjunto de la población.

La definición de las políticas de bienestar en términos del acceso al empleo industrial, dejó fuera a prácticamente a más de la mitad de la población ya que estructuralmente la industria fue incapaz de absorber la mano de obra disponible en el país. Al revisar las estadísticas históricas sobre el empleo en México se advierte claramente que los beneficios del modelo ISI sólo abarcó a un tercio de la población ya que la ocupación osciló entre el 40 y el 50% a lo largo de cinco décadas, tal como se aprecia en la gráfica 1. En tanto la población ocupada en la agricultura que recibió tierra principalmente y el sector informal conforman los grupos sociales marginados y ellos representan históricamente a la mitad de la población del país. Ver gráfica 2. La ocupación informal frecuentemente es ubicada en las estadísticas oficiales en la columna de *no especificado*, sin embargo a partir de la década de los ochenta muestra un drástico repunte.¹³ (Ver cuadro 1).

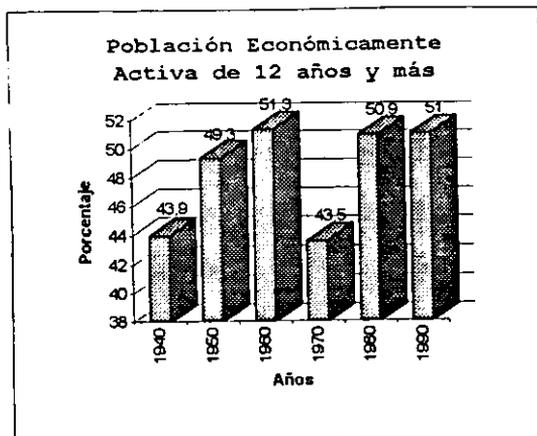
Cuadro 1
Población Económicamente Activa en México por rama de actividad.
1940-1980
(Porcentajes)

Año	Agro Pe cuaria	Extrac tiva	Indus tria	Comer cio	Trans porte	Servi cios	Infor mal n/e
1940	67.3	1.9	11.2	8.8	2.6	8.2	2.8
1960	54.3	1.3	17.9	9.6	3.2	13.6	0.7
1980	37.0	3.1	25.9	11.2	4.4	18.3	29.7

Fte. Elaboración propia con base en México Social 1988-1989. Cuadro 6.9

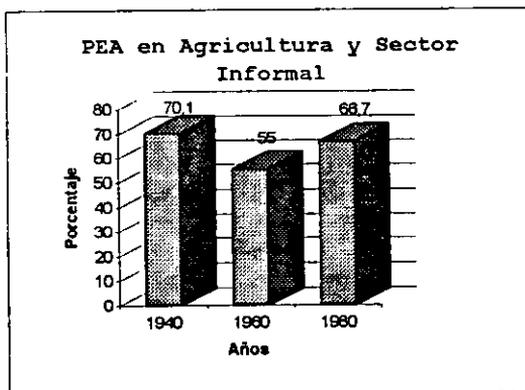
¹³ Entre 1970 y 1980 la economía subterránea e informal en México representó el 10% del PIB. Datos de 1977 señalan que ya ocupaba al 31% de la PEA. Cfr. Banamex, *México Social*, 1990-91, cuadro 6.1.

Gráfica 1



Fte. Elaboración propia con base en México Social 1988-1989. Cuadro 6,2

Gráfica 2



Fte. Elaboración propia con base en México Social 1988-1989. Cuadro 6,9

La descentralización de la clase obrera se inicia con los atisbos de agotamiento que muestra el desarrollo por la vía de la industrialización y paralelamente a la estrechez de los canales de asignación de recursos provenientes de las políticas gubernamentales, las cuales operan sobre criterios de selectividad y alcances cada vez más acotados, frente a la creciente movilización y demandas de los grupos urbanos pobres, justamente hacia fines de los sesenta.

Es en 1968, con la irrupción de un movimiento de masas urbanas, cuando va quedando al descubierto la situación de marginación de millones de mexicanos, muchos de ellos hacinados en las ciudades, especialmente en la de México, principal centro industrial del país. En los años subsiguientes, los setentas, culminó un largo ciclo de crecimiento económico con relativa estabilidad social y política, al tiempo que marcó el inicio de una crisis económica estructural, en medio de una depresión económica mundial¹⁴, convertida en el punto de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo llamado genéricamente neoliberalismo.¹⁵

¹⁴ Entre los elementos empíricos de las tendencias estructurales de la economía mundial en los años setenta y ochenta están: Primera, dado que la acumulación de capital depende de la tasa de ganancia, este factor se convierte en clave para entender la crisis; la segunda, que la erosión de las ganancias no se debió sólo a las presiones inflacionarias sino a la operación combinada de los siguientes elementos: el comportamiento de la productividad hacia la baja, los cambios y presiones a la alza en la composición orgánica de capital, la estrechez progresiva de los mercados y la búsqueda de ganancias especulativas a través del sector financiero.

En los años setenta el declive de la tasa de ganancia sobre el capital empleado se agudizó en las economías centrales, aunque no de manera uniforme en los diferentes países. Entre 1970-82, la de Estados Unidos cayó de 16.4% al 10%; la de Japón pasó de 39.5% a 19.7%; la de Alemania, de 18.9% a 11.6%; y la de Inglaterra, de 9.2% a 4.3%.

Durante la década de los setentas se revirtió la tendencia histórica al precio bajo de la energía, en especial del petróleo, lo que no sólo tuvo un impacto inflacionario, sino- lo más importante- catalizó el cambio estructural que consolidaba al capital financiero en la economía mundial, en la medida en que aumentó los fondos monetarios y su flujo mediante el despliegue universal del endeudamiento; por añadidura replanteó las relaciones globales entre superávit y déficit, introduciendo en ellas a los bancos comerciales (que proporcionaron 2/3 del total de déficits en cuenta corriente y la acumulación de reservas de los países menos desarrollados entre 1975 y 1981). Alejandro Alvarez, *La crisis global del capitalismo en México, 1968-1985*, Era, México, 1987, pp.155 y 156.

¹⁵ En el debate económico hay argumentos a favor de considerar que la fase neoliberal no es más que una variante degenerativa del modelo secundario-exportador al cual en teoría debió acceder México en las décadas anteriores y cuyos rasgos principales son: 1) mayor tasa de plusvalía; 2) mayor grado de monopolio; 3) apertura externa; y 4) tendencias al autoritarismo

Hacia finales de los años setenta, el auge petrolero posibilitó apoyar la actividad económica, aunque profundizó la heterogeneidad de la estructura productiva, debilitó el comercio exterior al reorientar la inversión fundamentalmente a la industria petrolera, con el consecuente abandono relativo del resto de la infraestructura económica. Las exportaciones no petroleras desde 1979 declinan sensiblemente, mientras que las importaciones de mercancías aumentan, reforzadas éstas por las compras en el exterior de alimentos. De esta manera, los ingresos por el comercio exterior se volvieron dependientes de las exportaciones de petróleo, las que llegaron a representar en 1981 el 75% del total de las exportaciones.

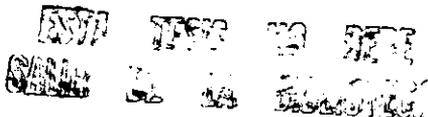
Para poder sufragar el déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente se recurrió al endeudamiento público que ascendió a 29 mil millones de dólares en 1977 y 85 mil en 1981. La inestabilidad del mercado petrolero internacional, junto con las presiones sobre el tipo de cambio derivadas de una fuerte inflación, se combinaron para dar inicio a una intensa especulación cambiara, saliendo del país entre 1981 y 1982, según algunas estimaciones, 20 mil millones de dólares, agravándose la vulnerabilidad financiera mexicana, tanto por esta vía como por la interrupción drástica del flujo de financiamiento externo.

Este escenario condujo al gobierno a suspender los pagos de su deuda externa por 90 días, marcando el inicio de lo que se ha llamado la "crisis de la deuda", que tuvo como respuesta inmediata la nacionalización de la banca privada¹⁶ y la adopción de un sistema de control integral de cambios en el mes de septiembre de 1982.

Los desórdenes financieros y con ellos los procesos inflacionarios de magnitudes extraordinarias, con efectos negativos en los salarios, revirtieron así la función interventora del estado que venía jugando en el modelo económico que estaba agotándose. Durante la segunda mitad del siglo XX hasta el inicio de los ochenta, el desarrollo capitalista de México había estado

político. Cfr. José Valenzuela Feijoó, *Op.cit.*, pp.95 y ss.

¹⁶ Para un examen específico sobre los cambios ocurridos en el sistema financiero mexicano y las implicaciones de la nacionalización de la banca veáse: Alejandro Alvarez, *Op.cit.*, pp.81-104.



condicionado por la intervención creciente del Estado, con la permanente ampliación de sus atribuciones en la reordenación y reproducción del sistema.¹⁷

3. Políticas para la modernización.

La manifestación abierta de la crisis económica en 1982, exigió un cambio radical de política económica, ésta se definió en correspondencia con lo que el diagnóstico oficial de la crisis arrojaba expuesto en los siguientes términos. La acumulación de endeudamiento externo agudiza el desequilibrio de las cuentas con el exterior y el excesivo aumento del gasto público conlleva sistemáticamente a incurrir en ampliaciones del déficit fiscal, lo que a su vez, según este diagnóstico hecho por el gobierno en turno, se identificó como el elemento original y amplificador de las presiones inflacionarias. Ambos desajustes se retroalimentan, el déficit fiscal origina y reproduce la inflación, ésta aumenta el desequilibrio externo, y éste a su vez, incrementa el propio déficit público.¹⁸ Por ello, y de acuerdo a ese diagnóstico, el ordenamiento de la economía tenía como condición estabilizar los precios, básicamente mediante una política de contención salarial¹⁹, ya que esto coadyuvaría a ordenar el desajuste con el exterior, permitiendo estabilidad cambiaria. Así, la política económica general de ajuste y estabilización se orientó a resolver prioritariamente los desequilibrios detectados, transformando el estilo de política proteccionista anterior, por otro cuyos metas fueron la restructuración productiva y la exportación de manufacturas diversificadas, apoyadas por una política de apertura comercial y

¹⁷ La intervención estatal se había reforzado no sólo en lo referente a la articulación de las modernas relaciones internacionales bilaterales y multilaterales; de las funciones de educación propaganda; de las de coacción social, y de las funciones de organización social y política. Se había reforzado y modernizado sobre todo en cuanto a las funciones de organización y conducción económica de la sociedad haciendo surgir y robusteciendo lo que en México se ha dado en llamar, la rectoría del Estado. Esta última sugiere una flexibilidad o pluralidad en lugar de dirección ligada al autoritarismo. Cfr. Ramón Martínez Escamilla, "El sector paraestatal mexicano: La filosofía, la política, la pragmática.", en Ramón Martínez Escamilla, Irma Manrique y Jaime Bautista, *Crisis económica: ¿Fin del Intervencionismo estatal?*, IIEC-UNAM/Ediciones El Caballito, México, 1996, p.15.

¹⁸ Miguel Angel Correa Jasso, "El Comercio Exterior de México y el Tratado de Libre Comercio", *Carta del Economista*. Año 2, Núm.3, Mayo-Junio de 1992.

¹⁹ Durante 1982 la caída del salario mínimo real fue de 12.78 por ciento y en 1983 la reducción llegó a 20.22 por ciento.

un proceso de privatización de empresas estatales, mediante las cuales pudo facilitarse en gran medida el cumplimiento del objetivo de contener la inflación y corregir el déficit externo. Este esquema de política que empieza a tomar cuerpo en el régimen del Presidente Miguel de la Madrid en 1983²⁰, continuó en la administración salinista con matices diversos, pero en lo fundamental ese gobierno tendió a transitar por la misma vía, sólo que con mayor rigor e intensidad²¹. La acentuación de la crisis económica a principios de los años ochenta, constituye el contexto sobre el cual se van asentando las ideas, no de la reducción de la intervención del estado, ya que la transición neoliberal en México ha sido precisamente bajo la conducción gubernamental, sino de cambios profundos en la forma de intervención estatal y con ello una redefinición de problemas y actores. En esta redefinición destaca el tema de la política social que se aborda en el siguiente apartado.

II. La Política Social: Del Bienestar Social a la Focalización.

1. El fundamento histórico de la intervención estatal.

²⁰ A fines del año de 1982, la urgencia de responder a la crítica situación económica determinó que las acciones fundamentales del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) se dirigieran a abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, a proteger el empleo, la planta productiva y el abasto popular, así como a sentar las bases para una recuperación de la economía que superara sus principales desequilibrios estructurales. Desde el principio, el nuevo régimen se mostró dispuesto a cumplir cabalmente con los lineamientos del PIRE así como con los compromisos sucritos con el FMI. El PIRE logró avanzar en el control de la inflación, saneamiento de las finanzas públicas, estabilidad en el mercado cambiario y reconstrucción de las reservas internacionales del Banco de México. La contrapartida del programa de ajuste pactado con el FMI fue, sin embargo, la caída de la producción nacional a finales de 1983. El producto interno bruto cayó en 4.7 por ciento, hecho nunca vista en la historia moderna del país. Los sectores más afectados fueron los de la industria de la construcción, el comercio, los restaurantes, los hoteles, y la industria manufacturera en general, los cuales registraron descensos en términos reales del orden de 14.3 por ciento, 8.6 por ciento y 7.3 por ciento respectivamente. Rosario Green, *La deuda externa de México: 1973-1987. De la abundancia a la escasez de créditos*, SRE-Nueva Imagen, México, 1988, pp.104-149.

²¹ Hasta 1993 las ventas efectuadas durante la administración del Presidente Salinas representaban el 89 por ciento (98% del valor total). Pedro Aspe Armella, *Op cit.*, p. 170.

El bienestar social en la historia moderna del país ha constituido uno de los principales compromisos asumidos por el Estado mexicano. Sin embargo, desde la institucionalización del sistema político, la intervención del estado mediante la política social ha estado fuertemente ligada a necesidades de legitimación política del régimen. Esta relación en la coyuntura histórica actual, adquiere rasgos particulares que requieren ser analizados en el marco, tanto del proyecto macroeconómico en el que el país está comprometido, como en la dinámica política interna que tiene que ver con la transición neoliberal.

Al revisar el proceso sociohistórico a través del cual el Estado en México asume la tarea de promover el bienestar social, se advierte una estrecha relación entre la figura de un Estado fuerte y las necesidades sociales. Esta relación conforma la base sustantiva del sistema político mexicano junto con la existencia de un ejecutivo con una enorme autoridad. Ambas condiciones fueron establecidas jurídicamente en el Congreso Constituyente de 1917 y con plena vigencia hasta nuestros días. La primera surge de la necesidad de conformar un Estado, capaz, no sólo de imponer el orden sino de auxiliar a las masas trabajadoras, débiles y abandonadas a los poderosos hacendados o patronos, que eran la parte más numerosa de la sociedad, situación que precisaba de las facultades extraordinarias del Estado, con lo cual se disculpaba cualquier sospecha de totalitarismo. Así, en palabras de Arnaldo Cordova: "...la ficción política de la soberanía popular tenía, buenas razones para afirmarse como algo más que un dogma del derecho público, esto es, como el principio del Estado fuerte que se debía a los débiles, a las amplias masas populares."²²

La segunda condición se apoya en la concepción de que el gobierno desarrolla ante todo una tarea de administración, que en la época de formación del nuevo régimen, no podía ser cumplida con eficacia sino por el Poder Ejecutivo presidencialista con amplia libertad de conducirse según las circunstancias, debido a la carencia de una tradición organizativa, ciudadana y educada, a diferencia de los países europeos que optaron por un régimen parlamentario.

²² Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*. IIS-UNAM, Cuarta edición, 1975, pp.236 y ss.

La institucionalización del conflicto entre trabajadores y patrones otorgó al Estado la misión de dirigir los intereses tanto individuales como sociales por encima de grupos e individuos. Con ello se le otorgaron facultades extraordinarias a fin de garantizar el orden social, este último como condición primera para la existencia del propio Estado.²³ De este modo se fundamentaba en el derecho el proteccionismo e intervencionismo estatales como la fórmula para alcanzar el desarrollo a partir de la conciliación de intereses, pero también condicionando la permanente vulnerabilidad del Estado.

Al mismo tiempo fundaba las bases para un tipo de relación clientelar entre el Estado y la sociedad. Tal relación fue institucionalizada en el momento de que Plutarco Elias Calles crea el Partido Nacional Revolucionario (PNR 1929-1938), el cual no sólo cumple una función de instrumento electoral del grupo en el poder, sino una importantísima labor centralizadora e institucionalizadora, es decir cumple la función de agente modernizador. Se trata de una creación novedosa de una burocracia capaz de organizar a los caciques regionales en una relación jerárquica vertical que permita la centralización de las decisiones políticas. Esta burocracia política hace uso de mecanismos de "persuasión" y control necesarios para incorporar y desmovilizar a la mayoría de las organizaciones políticas nacionales, regionales, estatales y municipales y las incorpora en un mismo partido.²⁴

El instituto político es modificado por Lázaro Cárdenas y cambia a Partido de la Revolución Mexicana (PRM 1938-1946), para recomponer la imagen del grupo de caciques callistas y políticos corruptos y alejado de la realidad del país y de las masas, mediante la creación de cuatro grandes sectores -el campesino, el obrero, el popular y el militar- como espacio para crear alianzas con fines electorales. Se trata de un proceso donde el autoritarismo busca asentarse sobre bases corporativas²⁵ y no personales, logrando así una penetración más

²³ Las facultades ilimitadas del Estado, tal como sucede en el caso de México, contravienen la concepción del garantismo constitucionalista clásico europeo, de Benjamin Constant en adelante, que delimita mediante el derecho al poder público. Sobre el tema véase Arnaldo Córdova, *Ibidem.*, p.243.

²⁴ Sobre este tema véase: Alejandra Lajous, *Op cit.*, p. 21 y ss.

²⁵ En relación al tema de las relaciones corporativas como elementos constitutivos del desarrollo del capitalismo en sus distintas fases y con distinta intensidad, y sobre la discusión de si se trata de una creación patológica, anacrónica, exclusiva del autoritarismo o si sirve para

amplia y directa que la burocracia tradicional de los caciques políticos. De hecho el presidente de la República Manuel Avila Camacho utiliza al PRM para controlar, disciplinariamente, a la fuerzas populares de la sociedad.

En 1946, después de un periodo de "alianzas internas" con fuerzas opositoras para enfrentar al enemigo externo de la segunda guerra mundial y del imperialismo norteamericano, el PRM se convierte en Partido Revolucionario Institucional (PRI) como un intento por superar las pugnas por la falta de democracia interna y como apoyo al proyecto de desarrollo que impone el momento económico.

Sin embargo, la vía de desarrollo que se adoptó privilegió la industrialización a costa del campo y promovió una dinámica de concentración de recursos bajo la conducción estatal. Claramente, a lo largo de varias décadas el régimen favoreció los intereses tanto de grupos como de individuos en aras de su propia consolidación. Con este objetivo la política social se utilizó como factor de conciliación de intereses entre los líderes de trabajadores y empresarios de acuerdo a los vaivenes de la economía. El modelo funcionó mientras fueron suficientes los recursos disponibles. En México, hasta la crisis del decenio pasado, la educación había sido un medio de movilidad social y ampliación de las capas medias, en 1900 sólo el 3% de los niños asistían a la escuela y en 1980 está prácticamente cubierto el nivel de educación básica. La salud, seguridad social y nutrición de los mexicanos, mejoraron considerando indicadores tales como esperanza de vida que antes de 1940 era de tan sólo 40 años en promedio y en 1980 de 66.8 años; las enfermedades infecciosas y parasitarias dejaron de ser la principal causa de muerte como lo era en 1940; asimismo la mortalidad infantil bajo de 12.92 a 5.51% de los niños nacidos vivos, la población amparada en la seguridad social hasta 1980 cubre a cerca del 40%. Asimismo los servicios públicos y la dotación de tierras, entre otras acciones ampliaron para los sectores populares las expectativas de bienestar y apoyaron la creación de las capas medias. Paralelamente el país dejó de ser eminentemente rural y pasó a urbano con un incremento

abrir cauces de participación de otros actores colectivos, como las llamadas ciudadanías sociales, además de los partidos políticos, y por tanto como un factor clave en del proceso de democratización, véase el excelente trabajo de Jorge Luis Lanzaro, "El fin de siglo del corporativismo", en Matilde Luna y Ricardo Pozas H., *Relaciones Corporativas en un período de transición*, IIS-UNAM, 1992, pp.87-127.

poblacional anual de 2.7% durante 1940-50, y en los setenta con la cifra record de 3.4%. A ese ritmo, la población se duplicaría en 21 años, entre 1950 y 1970, pasó de 25.8 a 48.2 millones de habitantes.

Sin embargo, el aumento de población y la orientación del desarrollo basado en la sustitución de importaciones agotó las posibilidades de desarrollo del país a mediados de la década de los sesentas. Los límites se manifestaron, como ya fue señalado, desde 1968 cuando los sectores sociales excluidos del modelo tanto en términos económicos como políticos fueron reprimidos al hacer patentes sus demandas. La crisis de esos años fue sorteada a base del endeudamiento externo hasta el límite de los recursos gubernamentales y privados al punto de que los organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional tuvieron que intervenir mediante un programa de ajuste intentando equilibrar las finanzas nacionales, cuya recomendación principal era ordenar el gasto público con el efecto inmediato de baja en los niveles de vida, de profundización de la pobreza y de procesos de empobrecimiento especialmente de las clases medias.

2. La Reforma del Estado: activismo económico y liberalismo social.

La política de ajuste seguida por la de apertura económica esta significando, desde hace ya más de una década, una profunda reforma del estado la cual implica una redefinición de la forma de intervención del estado, mediante la cual se intenta la construcción de un modelo de crecimiento orientado al mercado internacional, paralelo a las crecientes demandas sociales y políticas de las mayorías empobrecidas. El objetivo central del grupo en el poder político entre 1982 y 1994, ha consistido en dejar atrás la vieja forma de participación del estado en el quehacer económico y en el conjunto de la vida social, lo que ha acarreado fuertes conflictos sociales.

La reforma del Estado en México se inicia durante el régimen de Miguel de la Madrid, en el cual se diseñó una serie de acciones administrativas que en realidad se conformaron en parte del proceso de redefinición del papel del estado en el desarrollo, proceso que fue profundizado en el gobierno salinista.

Esta redefinición del ámbito estatal en materia de bienestar social fué perfilándose a partir de diversos factores entre ellos el endeudamiento externo, la contracción en las exportaciones petroleras²⁶, el déficit en las finanzas públicas, los cuales se convirtieron en elementos decisivos para implementar una estrategia identificada en el discurso oficial como de "saneamiento del gasto público", misma que se traduce en materia de gasto social, en el estancamiento de los presupuestos destinados a las políticas de asistencia y bienestar social respecto al PIB²⁷. El gasto social durante el periodo de ajuste que va de 1984 hasta 1988, es mucho menor a la suma de tranferencias netas y servicio de la deuda como puede verse en el cuadro 2.

Es sabido que la crisis económica internacional que se hizo evidente a comienzos de la década de los ochentas, agudizó los problemas sociales y las dificultades para alcanzar el desarrollo en muchos países y particularmente en los menos desarrollados. Las políticas predominantes destinadas a enfrentar la crisis, inspiradas en muchos casos en el modelo de estabilización económica, comprendían políticas monetarias y fiscales restrictivas. Por lo general, todas estas políticas tienen un alcance de corto plazo y están orientadas a lograr el equilibrio macroeconómico, la aplicación de estas últimas provocaron ajustes recesivos que

²⁶ La inestabilidad del mercado petrolero mundial se agravó de manera particular a principios de 1983, cuando la OPEP producía 17 millones de barriles diarios, contra los 31 millones de 1979. Más tarde, a fines de 1984, la Organización acordaba reducir todavía más su producción - hasta 16 millones-, con el objeto de mantener la estructura de precios en 29 dólares. A principios de 1985, las exportaciones petroleras de México se reducían en cerca de 200 mil barriles diarios debido, entre otras cosas, a la caída de un dólar en la cotización de los hidrocarburos en el mercado spot y a los aumentos considerables en la plataforma de producción petrolera de la Unión Soviética y en el mar del Norte. A finales de enero de 1985, los petroleros del Mar del Norte hacían caer el precio de su crudo. Para no perder competitividad en el mercado, Pemex se veía obligado a bajar, el 4 de febrero, el precio del petróleo tipo Istmo en 1.25 dólares por barril, lo cual significaba una pérdida de divisas estimada en 330 millones de dólares.

Si bien en marzo de 1985, el mercado parecía recuperarse -las ventas mexicanas al exterior de petróleo eran ya sólo de 1 573 000 barriles diarios-, en el primer trimestre de ese año el promedio de exportaciones obtenido fue menor en 10 por ciento al logrado en el mismo periodo del año anterior. Cfr. Rosario Green, *Op cit.*, pp. 150-152.

²⁷ Carlos Tello, "La crisis en 1985: Saldos y opciones", en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín, (Coords.), *México ante la crisis*, Siglo XXI, México, 1986, pp. 399-414.

afectan mayoritariamente a los pobres dependientes de la asistencia estatal que se encuentran imposibilitados para participar en la lógica de mercado que implica el modelo económico puesto en marcha.

Cuadro 2
Gasto social del gobierno federal y costo de la deuda externa mexicana.
(porcentaje del PIB, miles de millones)

Año	Gasto social ^{1/}	Transferencias netas.	Servicio de la deuda.
1983	6.7	7.6	12.9
1984	6.7	6.1	8.8
1985	5.0	5.8	8.5
1986	6.6	2.9	8.9
1987	6.2	1.6	8.3
1988	6.1	5.7	7.0
1989	6.2	-0.3	6.4
1990	6.5	-2.6	5.3
1991	7.6	-5.8	5.2

^{1/} El gasto engloba el que aplica en su totalidad a la educación, salud y desarrollo regional.

Fuente: Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1993, pp. 39 y 106.

En la segunda mitad del decenio, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, puso en marcha una política económica basada en todo un proceso de reforma del Estado que incluía la reforma fiscal, la privatización de empresas públicas, la reforma financiera y la renegociación de la deuda externa. Todas estas medidas orientadas a alcanzar dos objetivos: 1) altos niveles de competitividad productiva y 2) atraer la inversión externa. Ambos elementos permitirían ampliar la participación de la producción nacional en el mercado internacional, entendida como

modernización económica, basada en mayor eficiencia y productividad. Por ello, la incorporación del país al TLC de Norteamérica, representó una de las metas gubernamentales de mayor jerarquía.

El TLC, generó un amplio debate nacional entre posiciones a favor y en contra, que a diferencia del GATT el cual sólo abarca el comercio de mercancías, implica un cambio trascendental en las relaciones del país con el exterior e impactos en prácticamente todos los sectores productivos. Diversos argumentos críticos, previos a su firma y aún posteriores, entatan las condiciones desfavorables en que México se incorporó al TLC y el previsible incumplimiento de muchas de las cláusulas en el que han caído los asociados del norte, especialmente los Estados Unidos. Además, señalan los impactos negativos en diversas áreas productivas, en parte por la acelerada velocidad con que se aceptó la libre importación de productos, sin que la producción nacional pueda introducirse al mercado norteamericano bajo las mismas condiciones, tanto por los requisitos y aranceles impuestos a los artículos mexicanos, como también a consecuencia del retraso en las condiciones internas de la producción a nivel tecnológico, financiero y organizativo.

De hecho las expectativas generadas por los promotores del TLC, firmado en diciembre de 1992, en torno a un más libre comercio de bienes y servicios, mayores y menos regulados flujos de inversiones y creación de empleos, se han derrumbado paulatinamente ya que los resultados esperados se han visto minimizados, entre otros motivos porque Estados Unidos, principal mercado de los productos mexicanos, no ha bajado sus requerimientos, por el contrario, tiende a reforzar sus requisitos con el argumento de proteger a sus connacionales.

En cuanto a la inversión extranjera, en la que prácticamente se basó la dinámica económica durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari, se encuentra, a raíz del TLC, exenta de requisitos como es la asociación con mexicanos, la transferencia de tecnología, la canalización al ámbito productivo, la utilización de insumos nacionales, entre otros, lo que impide que sea sujeta de regulación y orientación por parte del Estado en función de las prioridades nacionales de desarrollo. El flujo de capitales, sobre las nuevas reglas, se caracteriza por su alto

grado de volatilidad²⁸ ya que en su mayoría son inversiones financieras colocadas en la Bolsa de Valores y valores gubernamentales en manos de extranjeros, que escasamente contribuyen al crecimiento de la planta productiva.

En tanto, que la expectativa de creación de empleos centrada en la industria maquiladora, incentivada desde 1965 con la creación del programa de maquilas como un intento de "producción compartida",²⁹ se ve disminuida ya que este sector no logra incorporar insumos industriales producidos por empresas mexicanas mientras que Estados Unidos controla el mercado en un 98.5%.³⁰ Adicionalmente, desde el gobierno de Miguel de la Madrid, se ha puesto en práctica una política laboral de sustracción de los salarios de la disciplina del mercado, para ajustarla paulatinamente a la dinámica de mayor productividad de la economía mundial. "El efecto de esta política en las relaciones trabajo-capital es la sustitución de esquemas proteccionistas de trabajo contenidos, fundamentalmente, en los contratos colectivos y en los

²⁸ En agosto de 1992, la inversión extranjera en bolsa acumuladas en el año era de 8,697.7 mdd., para septiembre había bajado a 8,691.7 mdd. y para el 31 de diciembre ya era sólo de 2,629.7 mdd. De agosto a diciembre se esfumaron 6,068 mdd. Además de la vulnerabilidad que implica este tipo de inversión para la economía nacional, representa un instrumento de presión y negociación política del exterior, tal como sucedió respecto a la firma de TLC. Sobre este tema y mayores datos sobre la balanza comercial, la inversión especulativa, véase: Alberto Arroyo Picard "Inversión extranjera sin proyecto nacional", en Gustavo Emerich (Coord.), *El tratado de Libre Comercio. Texto y Contexto*, UAM-I, 1994. Pp.161-187.

²⁹ Si bien las maquiladoras han contribuido a la creación de empleos estos se localizan principalmente en la región fronteriza con Estados Unidos y a pesar de que el salario promedio ha sido ligeramente superior al de los obreros no especializados del sector manufacturero, las condiciones de trabajo y seguridad respecto al resto de la industria no parecen ser mejores. Además de que su proliferación es a consecuencia de una caída de los salarios medios en dólares y políticas de contención del salario. Eduardo Zepeda Miramontes "El TLC y la industrialización en la frontera norte de México." en Alejandro Covarrubias y Blanca Lara (Coords.) *Relaciones Industriales y Productivas en el Norte de México: Tendencias y Problemas*, Fundación Friedrich Ebert, 1993, p.75.

³⁰ Mónica C. Gambrill, "El impacto del TLC sobre la industria maquiladora.", en Barbara Discoll de Alvarado y Mónica C. Gambrill (ed), *Op. cit.*, p.37 El nivel de eslabonamiento con la industria tradicional mexicana ha sido extremadamente bajo, entre 1975 y 1990 el porcentaje promedio es de 1.4, de la zona procesadora de exportaciones de Jakarta, Indonesia donde el abastecimiento de materias primas locales creció de 0 al 41 por ciento entre 1977 y 1982, mientras que en Mazan, Korea pasó del 6 al 34 por ciento de 1972 a 1982. Cfr. Eduardo Zepeda Miramontes, en Alejandro Covarrubias y Blanca Lara (Coords.) *Op.cit.*, pp.69-70.

contratos-ley (no en la Constitución ni en la Ley Reglamentaria del Art. 123), por esquemas sinérgicos con el capital y la tecnología, y con vista en la competitividad internacional. Esto significa para México compensar, con trabajo barato, las desventajas comparativas de nuestra economía como son: deficiencia e insuficiencia de servicios, inestabilidad social, pobreza, desigualdad, desintegración cultural, carencia y baja calidad de insumos, segregación de la economía moderna para la mayoría de la población y una muy seria y poco estudiada ineficiencia empresarial.³¹

La aplicación de esta estrategia de apertura requirió de crear los consensos sociales y de la necesidad de fortalecer la legitimidad del gobierno salinista que había asendido al poder en medio de la agudización de los efectos de la crisis y de la pérdida de simpatizantes del partido oficial el PRI. Para ello la política social sirvió de instrumento como veremos a continuación.

III. Modernización con pobreza.

1. Legitimidad y política social.

La aplicación de las medidas tendientes a modernizar la economía nacional han sido puestas en marcha paralelamente a una transformación de las relaciones Estado-sociedad establecidas a raíz del pacto social postrevolucionario. Desde el Estado, ésta transformación ha sido orientada básicamente a recolocar al Partido Revolucionario Institucional como pieza clave del sistema político y a renovar las bases de legitimidad gubernamental. Desde la sociedad, la transformación ha pasado por la formulación de diversas demandas y el surgimiento de múltiples organizaciones y de nuevas formas de movilización social, que desafortunadamente no siempre remontan las formas tradicionales de participación política, de gestión y acceso a los recursos de los programas de política social.

A lo largo de la primera mitad del periodo aquí comprendido, 1982-1994, identificado como de ajuste, se utilizaron los últimos recursos gubernamentales disponibles para minimizar

³¹ Eduardo F. Ramírez, "Perspectivas de las relaciones trabajo-capital y del derecho laboral mexicano en el umbral del TLC." en Barbara Discoll de Alvarado y Mónica C. Gambrill (ed), *Op. cit.*, p. 121.

el deterioro de la imagen gubernamental, a raíz de la baja en las condiciones de vida de amplios grupos de población, como deriva de la aplicación no sólo de las políticas de ajuste sino también de apertura económica, muchas de cuyas acciones fueron operadas desde el partido oficial y a través de los organismos y programas sociales³². De hecho, la política de austeridad de la administración de Miguel de la Madrid, durante el periodo 1982-1988, creó un contexto favorable al surgimiento de nuevos movimientos populares y el fortalecimiento de los existentes. Al parecer ese gobierno emprendió una transformación radical del modelo de desarrollo, sin poner atención a las consecuencias políticas de su aplicación como fueron el descontento social y la división de la élite política, que terminó con el surgimiento del Partido de la Revolución Democrática como resultado de la escisión del PRI en 1988.

Durante esos años se empezaron a gestar organizaciones y movilizaciones sociales con demandas de participación política y de acceso a bienes y servicios, que habían dejado de ser atendidas en el marco del esquema corporativo-sectorial ya agotado, el cual, agobiado por la carencia de recursos gubernamentales y por el cúmulo de demandas pendientes de un enorme contingente social marginado durante muchos años, aparecía como excesivamente rígido y limitado. Las demandas estaban asociadas fuertemente a los impactos de los nuevos procesos productivos, a la internacionalización del capital, al desempleo y también al surgimiento de nuevos actores sociales y políticos.³³

En el periodo de ajuste económico, destaca la creciente presencia de los sectores sociales no corporativizados especialmente los grupos urbanos pobres, quienes desarrollan en este lapso una mayor capacidad para formular sus demandas y para movilizarse, en torno a necesidades de

³² Uno de los programas sociales más importantes del régimen de Miguel De la Madrid fué el de reconstrucción de viviendas dañadas, a causa de la emergencia social provocada por los sismos ocurridos en septiembre de 1985 la cual se analiza en el capítulo III.

³³ Entre los nuevos actores destaca muy especialmente el surgimiento del Partido de la Revolución Democrática que marca una nueva etapa en la estructura de partidos en México, sobre su importancia puede verse José Woldenberg, "Los partidos políticos en un momento de transición política: el caso de México.", en Silvia Dutrénit y Leonardo Valdés (Coords.), *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, Instituto Mora/UAM-I, 1994, pp. 51.70. Asimismo esta la presencia de organizaciones no gubernamentales y ciudadanas. Un análisis sobre los nuevos actores en México, puede verse en Enrique de la Garza Toledo (Coord.) *Crisis y sujetos sociales en México*, V.II., CIIH/UNAM, México, 1992.

vivienda, de tierra, de transporte, de educación, de subsidios alimenticios...etc. Ejemplo de ello es la consolidación de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) durante los primeros años de aquella década. La CONAMUP con cobertura nacional aglutinó a diversas organizaciones y grupos demandantes de vivienda, de suelo urbano y de servicios y en defensa de los programas de urbanización o remodelación urbana en diversas ciudades del país.³⁴

Esta amplia coalición no sólo se planteaba satisfacer las demandas de sus agremiados, sino que formulaba objetivos tendientes a la democratización del país, aunque desde una perspectiva ligada a la ideología conocida como "línea de masas". Sobre porqué no prosperó esta organización y que frustró el logro de sus metas, existen diversas interpretaciones³⁵, algunas de las cuales coinciden en señalar que la competencia, entre las distintas organizaciones integrantes, por acceder a los cada vez más escasos recursos y programas estatales, fue el factor decisivo que finalmente impidió el mantenimiento del proyecto político y el sostenimiento de las demandas generales más allá de 1985.

El impacto inmediato de la disposición de los exiguos recursos y de programas sociales fue la excesiva politización de estos. Situación utilizada, primero, por las instancias gubernamentales para controlar las manifestaciones de descontento social y mantener el control político sobre esos grupos demandantes, cuyo rasgo esencial era que su actuación política se colocaba por fuera de la disciplina marcada por el patrón corporativo, dirigido por el partido oficial, puesto que no formaban parte de éste. Segundo, los líderes de las organizaciones populares se vieron en la necesidad de negociar de manera directa con las autoridades, el acceso a recursos y programas, con la finalidad de satisfacer por lo menos en alguna medida, las

³⁴ En Acapulco, el programa del Fideicomiso Acapulco amenaza con desalojar a 25 mil familias del anfitetro, en Monterrey, el gobernador Martínez Domínguez lanza un programa de refuncionalización del centro, y poco después del plan "Tierra Propia" en Durango, en el Distrito Federal, Manzanillo, Guadalajara y otras ciudades se suceden desalojos masivos y violentos. Josiane Bouchier, "La Paradoja de la Unidad. El movimiento urbano popular y la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP)." en Sergio Zermeno y Aurelio Cuevas (Coords.), *Movimientos Sociales en México*, CEIH-UNAM, 1990, pp. 203-219.

³⁵ Juan Manuel Ramírez Saíz, "El proyecto de masas de la CONAMUP: Balance Provisional." *Estudios Políticos*, nueva época, vol.4-5, octubre de 1985-marzo de 1986, pp.38-43.

demandas de sus seguidores para evitar el riesgo de perder sus clientelas y sufrir la erosión de las organizaciones, con lo cual quedó cancelada la posibilidad de mantener proyectos de unidad nacional tal y como lo planteaba la CONAMUP. Sin embargo, la experiencia social de organización de la CONAMUP no deja de ser retomada por otras organizaciones surgidas posteriormente, su impacto en la consolidación de nuevos actores sociales, es sin duda un tema sobre el cual es necesario profundizar.

Esta dinámica sociopolítica, se rompe con el impacto de los sismos de 1985 en la ciudad de México. Como se ha dicho la incapacidad gubernamental para dar respuesta a la situación de desastre, pero también la experiencia social acumulada en la gestión y acceso a satisfactores básicos crearon el contexto propicio para el surgimiento de organizaciones como la Coordinadora Unida de Damnificados (CUD) y la Asamblea de Barrios (AB), sólo por mencionar las más importantes, las cuales han logrado fortalecerse como interlocutores propositivos y como canales accesibles para la consolidación de demandas y de gestión sociales. Las trayectorias que desde su origen han seguido estas organizaciones son muy diversas, con estrategias y alcances distintos y no han estado exentas de debates y conflictos internos, de avances y retrocesos.³⁶

Quizá el mayor obstáculo al fortalecimiento de su dinámica que pone énfasis en la coparticipación y la corresponsabilidad en detrimento del clientelismo y el patrimonialismo, sea la ingerencia de los partidos políticos, ya que la decisión de participar directamente en la política electoral plantea el riesgo de burocratizar al movimiento y moderar su comportamiento político, al ser remplazada la movilización por la negociación como táctica primaria, al mismo tiempo los partidos tienden a desplazar o a minimizar las demandas de las organizaciones en sus programas de trabajo, ya que la lógica electoral parece contraponerse a las necesidades de quienes se organizan en torno a demandas puntuales.³⁷

³⁶ Un análisis sobre la CUD y sus impactos democratizadores puede verse en Ligia Tavera Fenolosa (1996), "Los movimientos populares en la ciudad de México", *Mimeo*, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California, San Diego.

³⁷ Sobre las tensiones internas de las organizaciones urbano populares y sus relaciones con los partidos políticos en el caso de AB véase: Kenneth F. Greene (1994) "Complexity, Cohesión and Logevity in an urban Popular Movement: The Asamblea de Barrios de la Ciudad de México.", *Mimeo*, University of California-Berkeley, Dept of Political Science.

Empero, existen ejemplos de movilizaciones populares que han logrado no sólo un aumento en su capacidad de formulación de proyectos viables, esto es la estructuración a nivel técnico, sino que además han establecido relaciones funcionales con los organismos federales y negociar acuerdos, tal es el caso del Comité de Defensa Popular de Durango (CDP). "La historia del CDP apoya fuertemente la hipótesis de que cuando altos funcionarios del gobierno toman una posición agresiva en contra de un movimiento en particular, se crea una situación en la que dicho movimiento se ve forzado a desarrollar alianzas políticas con otros funcionarios gubernamentales. Cuando esto no se intenta o la estrategia falla, el movimiento sufre y su misma existencia se ve a menudo amenazada."³⁸

La dinámica de renovación del movimiento urbano popular, a raíz de los sismos, se ve interrumpida con la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad (conocido por su acrónimo Pronasol), que es el programa de política social llevado a cabo por el gobierno salinista, ya que se ve contrarrestado por el poder y autoritarismo presidencial ejercido como pocas veces en la historia moderna del país. Pronasol forma parte de un proyecto global de modernización del país que intenta cambios en la estructura política del país acordes con la estrategia económica de globalización de la economía nacional.

En los últimos años y paralelamente a la aplicación de medidas de ajuste económico y de apertura comercial, las políticas de bienestar social han sido orientadas hacia sectores específicos a recomendación expresa del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. De hecho la política social se concibe con el objetivo de erradicar los grupos en situación de extrema pobreza a través de la entrega directa de subsidios monetarios y no monetarios a los hogares más pobres. A medida que se agudiza y hace más viable el costo social del modelo económico se desarrolla un sistema de identificación de la población en extrema pobreza asistida con diversos tipos de subsidios, mismo que en el caso de México adquiere características y alcances ligados a un esquema que integra modernización económica y cambio político.

³⁸ Paul Lawrence Haber, "Cárdenas, Salinas y los movimientos populares urbanos en México: El caso del Comité de Defensa Popular, "General Francisco Villa" de Durango, en Sergio Zermeno y Aurelio Cuevas, *Op cit.*, p.229.

Formalmente el Pronasol está diseñado para enfrentar la situación de pobreza y pobreza extrema que casi cuarenta millones de mexicanos estaban viviendo y que aparecían como el principal obstáculo para la consecución de las metas neoliberales.³⁹ En los hechos el Pronasol cumple también otras finalidades, como son: la refuncionalización de las relaciones clientelares y la recuperación de la legitimidad del gobierno entre la sociedad. Al respecto diversas evaluaciones han señalado sus relaciones con la recuperación del voto a favor del PRI, con el reforzamiento de la imagen presidencial y su legitimación, con el surgimiento y control de liderazgos populares, etc.⁴⁰ Sin embargo, todas estas variables convergen en alguna medida, en la transformación de las relaciones estado-sociedad, a partir de la estrategia de crear las nuevas bases sociales del partido en el poder, integrando al sector social más numeroso formado por los grupos urbanos pobres de las grandes, de las medianas y de las pequeñas ciudades, quienes según el proyecto político, darían el sustento plural y ciudadano⁴¹ que el partido requería para superar la rigidez, los vicios y su dependencia hacia el gobierno, factores todos ellos que lo ahogaban y que correlativamente vulneraban el proyecto económico y político del régimen.

Además las relaciones entre Estado y sociedad, clientelares y autoritarias, distaban del papel restringido del estado y de la actitud ciudadana de la sociedad que teóricamente requiere un proyecto de corte neoliberal. De ahí entonces que de los tres sectores sociales que conforman la estructura del partido oficial que son el campesino, el obrero y el popular, este último resultó ser el colocado en el centro del proyecto de modernización política impulsado por el gobierno salinista. Para tal efecto fue promovido dentro del partido el llamado UNE-Ciudadanos en

³⁹ La justificación ideológica que se le dio a estos programas internacionales de combate a la pobreza en México, se identifica con el llamado "liberalismo social" que intenta hacer coincidir la libertad de mercado con la tradición de justicia social.

⁴⁰ Una evaluación extensa sobre diversas implicaciones sociales y política del Programa Nacional de Solidaridad esta en Cornelius Wayne A., Annn L. Craig and Jonathan Fox, Ed. *Transforming State-Society Relations in Mexico, The National Solidarity Strategy*, Center for U.S.-Mexican Studies University of California, San Diego, 1994.

⁴¹ UNE-Ciudadanos en Movimiento fue una estructura que se impulsó al interior del PRI como propuesta de modernización fallida para sustituir, con una visión territorial y no sectorial, a la CNOP que conforma el sector popular de ese instituto político.

Movimiento que intentó desplazar la forma corporativa sectorial por una territorial vinculada al ejercicio del Pronasol.

Sin embargo, el proyecto de modernización política así planteado se enfrentó con la oposición de los propios priistas quienes a partir de la Décima Cuarta Asamblea Nacional celebrada en abril de 1991 mantienen un debate interno sobre la pertinencia o no de transformar su estructura sectorial y sobre la separación del partido respecto del gobierno.

2. Una política social para los pobres: liberalismo y solidaridad.

Acorde con la transición neoliberal en México, se ha dejado de concebir a la política social como una esfera separada de la economía y tanto su conceptualización como su operación se ha desarrollado cada vez más sobre criterios de eficiencia y optimización de los recursos, mediante la puesta en marcha de programas llamados de focalización, esto es dirigidos a poblaciones en condición de pobreza y pobreza extrema, programas delineados en el marco de políticas cuyo objetivo central es el combate a la pobreza y la reducción del conflicto social.

En la fase de ajuste, la política social perdió importancia frente a los renglones de pago de la deuda externa, de equilibrio cambiario con respecto al dolar y el control de la inflación. La política de "cambio estructural" que incluyó la contención salarial, la reducción del gasto público (mediante la privatización de entidades públicas, el recorte del empleo público, el aumento en los precios de productos y servicios gubernamentales y el incremento de impuestos), plasmó la austeridad como el rasgo característico de esos años.

Esa estrategia implementada durante el régimen de Miguel de la Madrid, continuó en lo esencial durante el régimen salinista, el cual como ya se anotó más arriba, ejecutó un proyecto de modernización basado en la apertura de la economía nacional. Este último gobierno intentó un cambio, tanto en la dinámica productiva, como en el sistema político, es decir se trataba de un proyecto de cambio global mismo que fué denominado Reforma del Estado.

Para llevar a la práctica tal cambio, utilizó al Pronasol como una política social de tipo focalizadora con al menos tres finalidades: 1) Retroalimentar el sistema corporativo basado en

el control de los sectores gremiales con grupos referenciados territorialmente, en particular los urbanos pobres, cuya magnitud y capacidad de movilización representaba un enorme capital político, hasta entonces no utilizado optimamente a favor del partido en el poder, el Revolucionario Institucional y cuya incorporación significaba un factor de renovación de las bases sociales del PRI y elemento para la transformación de ese instituto político, pieza clave de toda la estructura política del país; 2) El planteamiento salinista partió de la crítica del corporativismo y burocratismo de los programas de política social y de la desviación de los recursos y subsidios a sectores sociales que no los necesitaban, además de la actitud paternalista de la población al esperar y demandar del Estado satisfactores sin su participación activa, actitud que requería transformarse en acción responsable y con ello promover una nueva relación entre el Estado y la sociedad; y 3) Los objetivos que el régimen planteó de modernización y apertura de la economía nacional, hacían viable la puesta en marcha de un programa que aliviara los efectos negativos que la crisis de los años ochenta había ocasionado entre la población, reduciendo con ello sus posibilidades de integrarse a la dinámica de productividad y eficiencia que el país requería. Al mismo tiempo, esta política respondía a las exigencias del Banco Mundial de ataque a la pobreza en regiones profundamente diezmadas como América Latina, a riesgo de que los gobiernos enfrentaran situaciones de violencia social.

Este último argumento permitió fundamentar al Pronasol como un programa focalizado, esto es, dirigido a grupos sociales identificados como pobres: campesinos, indígenas y habitantes de las colonias populares.⁴²

La puesta en marcha de Pronasol fué reconocida por el entonces presidente Salinas, como una serie de acciones gubernamentales necesarias en la transición hacia la modernización del país conducida por el Estado. Ello, sirvió para justificar que el Pronasol fuera administrado

⁴² Algunas evaluaciones han demostrado que la focalización fué parcial, ya que los márgenes de desviación llegan hasta un 50%. Por ejemplo en el Estado de Durango se benefició más a la gente de la ciudad y no a la que vive en zonas rurales con menores ingresos y carentes de servicios. Otro ejemplo se refiere a los subsidios de leche y tortilla en Los Pedregales de Coyoacán en donde cerca del 30% de familias rebasan el criterios normativo de acceso de dos salarios mínimos de ingreso mensual. Cfr. Carmen Del Valle Rivera y Gerardo Torres S. "El acceso a programas sociales de abasto (Leche y tortilla) en colonias populares del sur del D.F., *Economía, Teoría y Práctica*, p.237.

directamente por el poder ejecutivo, situación que acarreo ciertos beneficios, ya que redujo la burocratización característica de los programas oficiales. Sin embargo, la conducción personalista del Pronasol fué ampliamente cuestionada, ya que favoreció directamente a la imagen presidencial con la utilización discrecional que se hizo, no sólo de cuantiosos recursos económicos, sino de la disposición de la estructura institucional de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y de numerosos actos publicitarios, en ocasiones con fines no estrictamente de erradicación de la pobreza, sino claramente políticos. No obstante, así como fueron capitalizados los "éxitos" de Pronasol, en su momento la factura de los fracasos de esta forma de proceder, fué pagada esencialmente por la figura presidencial, con lo cual queda a la vista el riesgo que significa la conducción personalista, (centralista y autoritaria), y a todas luces antidemocrática de la política social.

El impacto de Pronasol en la reducción de la pobreza, muestra que la focalización de la política social pone mayor interés por atender los síntomas de la pobreza más que en sus causas, las cuales se encuentran estrechamente ligadas a un problema de desigualdad de accesos y de distribución de la riqueza generada.

De hecho la focalización es una forma de selectividad del gasto social, medida compatible con la idea de restringir la acción del Estado en áreas no productivas en sentido económico. De este modo el gobierno adopta una actitud liberal en términos de inversión de capital y en materia de bienestar social desarrolla acciones que buscan eficientar el gasto público a través de la identificación de grupos e individuos en situación de pobreza. La actitud liberal del gobierno, es decir de no intervención, es en realidad a nivel discursivo, ya que en los hechos se visualiza una postura facilitadora para la inversión privada y de retracción en cuanto al bienestar social. No obstante la transformación que significó el Pronasol, su aplicación no se sustajo a la tradición política de utilizar la política social para fines de legitimación y de reforzamiento de la figura presidencial. En esta investigación, una manera de acercarse empíricamente a este tema fué mediante la aplicación de una encuesta en el Valle de Chalco, en dos momentos, enero de 1995 y noviembre de 1996. En un lapso de casi dos años fué posible hacer una evaluación de este programa, mediante la captura de las opiniones y niveles de participación de los habitantes de la zona, cuyos resultados se refieren en el próximo apartado.

Pobreza urbana y políticas sociales focalizadas. Una evaluación.

El poblamiento del Valle de Chalco, se sitúa, en la etapa megopolitana marcada por la suburbanización de importantes áreas y la integración vertical de núcleos urbanos anteriormente aislados formando un tejido metropolitano policéntrico, esto es una región metropolitana.⁴³ Chalco se asocia a un tipo de expansión urbana que responde a dos procesos complementarios, por una parte la intercomunicación entre diversos núcleos urbanos y por otra el crecimiento de la población urbana empobrecida como resultado de la desigualdad en la distribución de la riqueza, la profundización del desempleo y la apropiación de rentas urbanas que entre otros factores han conducido a una estructura de ciudades en constante expansión.⁴⁴

La conformación del Valle de Chalco está asociada al deterioro de las condiciones sociopolíticas que vive el país desde fines de los años setentas, marcada por una desestabilización política y una situación de recurrentes crisis económicas que ha llevado al empobrecimiento de muchos grupos quienes se ven obligados a desocupar los espacios urbanizados y son desplazados progresivamente hacia zonas cuya ocupación les resulta más accesible como son las periferias carentes de infraestructura.

La ocupación inicial del Valle en el decenio de los setentas, periodo en que proliferan los asentamientos irregulares en la zona, está condicionada por factores como: la desecación y salinización del Lago de Chalco y el deterioro de la actividad agrícola; la desincorporación de

⁴³ En la región centro de México se identifican las siguientes áreas metropolitanas: Ciudad de México, Toluca, Puebla y Cuernavaca-Cuautla. Ver. Ma. Eugenia Negrete y Héctor Salazar, "Zonas Metropolitanas en México, 1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol.1, núm.1, enero-abril, 1986. El criterio seguido por estos autores para la definición de áreas metropolitanas es la existencia de municipios conurbados, que los lleva a identificar 26 zonas metropolitanas en el país. Aunque no existe acuerdo para definir una metrópoli, coincidimos con la crítica que se le hace a esta perspectiva en el sentido de que no integra el factor cuantitativo de la población, la extensión territorial y las funciones de administración y servicios que cumple a nivel regional. Cfr. Oscar Terrazas Revilla. "La estructura de la metrópoli", *Revista A*, Vol.IX no.25. septiembre-diciembre de 1988, pp.46-47

⁴⁴ Martha Scheingart, (Comp.) *Las ciudades latinoamericanas en la crisis, problemas y desafíos*, citada por Daniel Hiernaux, "Ocupación del suelo y espacio construido en el Valle de Chalco, 1978-1991." p.181, en Martha Scheingart. *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, Colmex, México, 1994.

ejidos y la intervención de fraccionadoras e inmobiliarias clandestinas toleradas por las autoridades como forma de "respuesta" gubernamental a las necesidades y demandas de acceso a la tierra y a la vivienda, que es un problema social no resuelto, y la cercanía a la Ciudad de México, lo cual asegura la disponibilidad de mano de obra para la industria y los servicios de la metrópoli. Un factor que se agrega a los mencionados es la puesta en práctica del Programa Nacional de Solidaridad.

A finales de 1996 el municipio 122, Valle de Chalco Solidaridad se compone por un total de 28 colonias de las cuales 9 han sido integradas en los últimos cinco años. Entre 1978 y 1995, el 93.7% de la población llegó a este lugar. La estructura simétrica que presenta el asentamiento se debe a la conformación por vía inmobiliaria a excepción del asentamiento más antiguo Xico que sigue el contorno del cráter del mismo nombre y la colonia Avándaro que se encuentra en la cercanía de la autopista México-Puebla. Un análisis del crecimiento poblacional por períodos de residencia muestra un proceso continuo e intenso de ocupación del territorio desde finales de los setenta, que tan sólo en cinco años (1990-95) alcanza el 32%. Entre las causas del arribo al Valle destaca el hecho de contar con la propiedad del suelo y con una vivienda en un espacio relativamente cercano a los centros de trabajo localizados principalmente en el Distrito Federal. Para los habitantes del Valle esto representa un saneamiento a su precaria economía, en relación al desembolso de pago de rentas elevadas, que dijeron tener anteriormente.⁴⁵

El Municipio 122 del Estado de México, denominado oficialmente Valle de Chalco Solidaridad, fue creado con fecha 30 de noviembre de 1994⁴⁶. La constitución del 122, además de quedar al cobijo del programa que lleva su nombre "Solidaridad", surgió carente de recursos

⁴⁵ Sobre el impacto por concepto de alquiler de vivienda en el ingreso de los estratos más pobres, se ha estimado que ha pasado de representar el 9.7% en 1984 a 12.7% en 1989, este hecho se ha combinado con una mayor concentración de los beneficios de disfrutar una vivienda propia. Cfr. Rodolfo De la Torre, "Desigualdad en la pobreza.", Félix Vélez, (Coord.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. ITAM/Trimestre Económico, FCE, México, D. F., 1994, p.148 y ss.

⁴⁶ Siendo presidente Salinas de Gortari dió a conocer la creación del municipio en el propio Valle, el 1o. de diciembre de aquel año, lo que consideró como su último acto popular, sin dejar de señalar que con la entrada de PRONASOL se le había devuelto a éste, algo que la patria no había podido cumplir. Véase: *Reforma* 1 de diciembre de 1994.

propios, dependiente del gobierno federal, subordinado a las decisiones y favores federales y estatales, débil como institución de gobierno de la comunidad local, depositario de la imposición del presidente municipal, carente de representatividad de la pluralidad ciudadana, signado por los conflictos a causa de excluir las oponiones y reclamos de la población, destinado a presevar el control político y los intereses de grupos particulares y caciquiles.⁴⁷

Por ello, coincidimos con la idea de que la consolidación de este municipio se relaciona más con la importancia política para los fines de modernización y refuncionalización del corporativismo ensayada por aquel gobierno, que con la fórmula de descentralización contemplada en la reforma al Artículo 115 de la Constitución para la gestión del municipio libre de 1983.⁴⁸ Por ello la conformación del municipio 122 ha sido dentro de un espacio de prácticas presidencialistas y centralistas y de búsqueda de legitimación de la política denominada liberalismo social.⁴⁹

Un análisis comparativo de algunas opiniones políticas de los pobladores del Valle de Chalco dan de sus percepciones, del impacto del Pronasol en la imagen presidencial, en las instancias del poder local y en las formas de participación social. Al mismo tiempo es posible identificar el costo que significó la operación de esta política focalizada de manera personalista. Al respecto, como se muestra en el cuadro 3, en un lapso de casi dos años, que sin lugar a dudas corresponde a una coyuntura significativa no sólo de fin de un gobierno e inicio de otro sino marcada por una histórica crisis política y un llamado "error de diciembre"⁵⁰, los diversos niveles de gobierno se ven afectados en sus grados de confiabilidad. La baja más significativa recae en la imagen presidencial que alcanza un incremento del 37%. Con ello a finales del año 1996 el 89% de la población opinó negativamente (sumando regular y mala) del Presidente de

⁴⁷ Cfr. *Reforma*, 4 de diciembre de 1994.

⁴⁸ Ver: Alejandra Massolo, "La triste y cándida historia de la reforma municipal", *Ciudades* Núm.28, octubre diciembre, 1995, p.26.

⁴⁹ Sobre la concepción de liberalismo social desarrollada por el régimen de Carlos Salinas y algunas interpretaciones, puede verse: Varios autores, *El liberalismo social* T.1 y II, Cambio XXI Fundación Mexicana, México, 1992.

⁵⁰ Se refiere a la devaluación que sufrió el peso respecto al dolar cercana al 100% el día 19 de diciembre de 1994, a sólo unos días de haber concluido el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

la República. En tanto que los gobiernos estatal y municipal sufrieron reducciones del 28 y 25 por ciento respectivamente. La baja generalizada en los niveles de confianza⁵¹ respecto a las entidades de gobierno resulta por demás importante si consideramos que en nuestra cultura política el gobierno, aunque autoritario y centralista, constituye un referente de identidad y estabilidad social de mucho peso.

Aunado a esta situación también se percibe una pérdida de credibilidad de otros referentes locales como son los llamados líderes sociales, quienes en su mayoría presentan rasgos caciquiles y han cumplido, a lo largo de muchas décadas, el papel de interlocutores y de control a favor del sistema político imperante, papel que hoy se percibe tremendamente desacreditado ya que más del 86% de la población contestó no confiar en ellos.

La erosión en la confianza entre esta población urbana pobre, también alcanza a los procesos electorales. A este respecto los datos señalan que siete de cada diez de los respondientes no creen en ellos, lo cual muestra un incremento en la desconfianza del 10% en tan sólo dos años, aumento que no deja de ser significativo, más aún si consideramos que se trata de un municipio de reciente creación cuyas primeras elecciones locales se efectuaron el 10 de noviembre de 1996, (una semana antes de la aplicación de nuestra encuesta) lo cual da signos de que la población no es ajena tanto al origen, como a los vicios del proceso electoral y de gestión gubernamental antidemocráticos que prevalecen en el Valle. Esto último se refleja en el marcado abstencionismo entre la población. De acuerdo a nuestros datos más de la mitad de la población (61%) no acudió a las urnas en esa primera elección local y el voto opositor fue muy dividido.

Sin embargo, paralelamente a la creciente desconfianza la población entrevistada mostró una mejor información respecto a las fuentes de financiamiento de programas de urbanización, aunque no de subsidios alimenticios, de modo que los entrevistados ya no pensaron como lo hacían a finales del sexenio salinista, en el sentido de que es el Presidente de la República quien directamente los otorga sino los municipios y la federación.

⁵¹ Sobre la relaciones entre el incremento de la desconfianza e incertidumbre y la ideología neoliberal del libre mercado véase: Ludolfo Paramio, "La sociedad desconfiada", *Nexos*, enero 97, pp.63-67.

A casi dos años de concluido aquel régimen promotor del Pronasol y una vez liberados del bombardeo propagandístico, realizado no sólo a través de los medios de comunicación, sino especialmente de las instancias municipales de gobierno, los habitantes del Valle opinaron que a pesar de la aplicación de programas como ese su confianza en el gobierno no se acrecentó. Esta opinión se refuerza si se observa el bajo grado de pertenencia que presentaron, en el momento de la investigación, los comités vecinales que fueron la estructura de participación social utilizada, del 54% bajó al 10%, esto es, sólo una persona de cada diez. Esta situación es indicativa del descrédito en el que cayeron estas formas de participación social impuestas y condicionadas. Sin embargo, no sólo de la desconfianza es presa esta población sino también de la incertidumbre, ya que a fines del año 96 siete de cada diez de los entrevistados respondió no creer o no saber si la situación de su familia mejorará en el futuro próximo. De este modo la aplicación de esa política focalizada tuvo además de costos políticos, sobre todo para la figura presidencial, resultados perversos en las visiones de futuro de la población.

Esta situación lleva a considerar que frente a la erosión de las identidades políticas⁵², partidos políticos y figuras carismáticas tradicionales, la tendencia, por lo menos en espacios urbanos como el del Valle de Chalco, se perfila hacia una menor participación y articulación local entre estado y sociedad. Es decir, que se podría estar frente a una situación de apatía política y una consecuente autoexclusión de la esfera de lo público y con ello de la posibilidad de participar en la formulación de la política social en sus objetivos y la forma de operar. Esta situación de alta incertidumbre y autoexclusión parece estar afectando a quienes poseen menores recursos informativos y materiales, cancelando la posibilidad de participar en la agenda política nacional y propiciando su definición en función de intereses minoritarios.

La desconfianza entre la población del Valle de Chalco respecto al gobierno local hace ver un creciente vacío al percibir la reducción de las funciones gubernamentales a nivel municipal, la instrumentación de políticas que favorecen las tendencias de globalización

⁵² Sobre la cohesión de la comunidad y las normas de participación Wayne Cornelius ha señalado que estas tienden a debilitarse cuando las personas no han compartido experiencias políticas importantes en las etapas iniciales del desarrollo de la comunidad, mismo que lleva a una baja sobre la incidencia de la actividad cooperativa. Wayne, Cornelius, *Los migrantes pobres en la Ciudad de México y la política*, FCE, México, p.140 y ss.

económica y/o al control de sus secuelas de empobrecimiento como fué Pronsaol. Esta pérdida de centralidad del gobierno local y la desacreditación paralela de mecanismos de intermediación como son los liderazgos sociales hacen prever la permanencia y operación de programas de política social definidos central y autoritariamente, cuya finalidad está más ligada a objetivos macroeconómicos que integrada a un proyecto de desarrollo fundado en políticas públicas definidas a partir de una discusión pública y consensuada. Por el contrario, las políticas en vigor parecen favorecer un escenario de mayor conflicto social, quizá anómico y en el mejor de los casos un proceso de creación de nuevos referentes sociales que requiere ser analizado a profundidad.

Cuadro 3
Niveles de Confianza y Opiniones Políticas.
Valle de Chalco, Estado de México.
Porcentajes comparativos Enero 95 - Noviembre 96 / *

Presidente	Buena	24	6	- 18
	Regular	23	42	+ 19
	Mala	29	47	+ 18
Gobierno Municipal	Buena	20	16	- 4
	Regular	38	55	+ 17
	Mala	17	25	+ 8
Gobierno Estatal	Buena	13	11	- 2
	Regular	39	56	+ 17
	Mala	17	28	+ 11
Confianza en líderes	Sí	41	11	- 30
	No	35	74	+ 39
	Regular	9	12	+ 3
Confianza en elecciones	Sí	31	25	- 6
	No	54	55	+ 1
	Regular	7	16	+ 9
Quien proporciona los recursos/programas sociales	Presidente	32	11	- 21
	Municipio	13	29	+ 16
	Federación	15	26	+ 11
	PRI	9	10	+ 1
Quien otorga subsidios alimenticios (leche y tortillas)	Presidente	12	11	- 1
	Conasupo	14	13	- 1
	Municipio	3	3	0
	Solidaridad	13	14	+ 1
Con Pronasol la gente confía más en el gobierno	Sí	58	53	- 5
	No	21	45	+ 24
Pertenencia a organizaciones	Sí	54	10	- 44
	No	46	87	+ 41

Fuente: Encuesta Niveles de Bienestar Social y Participación Ciudadana en el Valle de Chalco, CEIHC/UNAM, Enero 1995 y Noviembre 1996.

*/ Se omite el porcentaje de "no contesto/no sabe"

IV. Neoliberalismo, actores sociales pobres y accesos.

1. Condiciones de vida y demandas urbano populares.

La situación de incremento de la pobreza aunada a la retracción del Estado en materia de bienestar social, define un nuevo contexto social y político, que exige la búsqueda de alternativas, ya que la no resolución de los problemas de desigualdad y pobreza acabaría por resultar incompatible, tanto con el modelo de desarrollo económico adoptado, como con las expectativas de recuperación, preservación y profundización de las formas democráticas.

Ante ese desafío, la cuestión de fondo que queda planteada es la posibilidad o la incapacidad de resolverlo en el marco de los grandes intereses predominantes y los patrones de desarrollo que ellos buscan preservar; o sí, por el contrario, la superación habrá de involucrar necesariamente transformaciones productivas y cambios en las relaciones sociales de mucha mayor profundidad. Lo primero guiado más por consideraciones pragmáticas que por principios políticos, está siendo sometido ahora mismo a la prueba de la práctica en diversas experiencias sociales; lo segundo, en una fase histórica como ésta de derrumbe de viejos paradigmas, representa más bien la búsqueda de un nuevo proyecto social, en el plano no sólo de la condición decisiva de su viabilidad política sino incluso en el de su diseño intelectual. Los efectos de marginación y pobreza resultado del modelo de desarrollo posterior a 1950, obligan a formular estrategias que vinculen las necesidades sociales a la economía, y una estrategia integral de enfrentamiento a la pobreza, que reduzca los niveles de desigualdad y los profundos desequilibrios en la distribución de la riqueza, ya que "una estrategia eficaz (para atender las) necesidades básicas no se satisface con el diseño y puesta en práctica de algunas acciones complementarias, sino que compromete necesariamente al conjunto del patrón esencial de crecimiento y desarrollo"⁵³.

En México se ha registrado un incremento muy significativo en los niveles de pobreza y desigualdad social que en algunas regiones del país aparecen con mayor profundidad. A este respecto los índices de marginalidad formulados por CONAPO-CNA, muestran que las entidades

⁵³ Pedro Vuskovic Bravo (1990), "La dinámica de la pobreza en América Latina". *Mimeo*, CIIH-UNAM, pp.2 y 8.

federativas con más alto índice y grado de marginalidad son: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla, a las cuales le siguen San Luis Potosí, Zacatecas, Tabasco, Campeche, Yucatán, Michoacán, Guanajuato, Querétaro y Durango. Esta fuente considera una serie de dimensiones, formas e intensidades para determinar el grado de exclusión en el proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios. Los indicadores seleccionados, fueron porcentaje de: a) ocupantes en viviendas sin agua entubada; b) ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado; c) ocupantes en viviendas con piso de tierra; d) ocupantes en viviendas sin energía eléctrica; e) viviendas con algún nivel de hacinamiento; f) población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos; g) población analfabeta; h) población de 15 años y más sin primaria completa; h) población en localidades con menos de 5,000 habitantes.⁵⁴

Los efectos de la crisis a principios de los ochenta revirtieron de manera dramática las favorables tendencias registradas durante el auge petrolero. Sólo entre 1981 y 1984, el número de personas en condiciones de pobreza absoluta se incrementó entre 10 y 13 millones, y en 4 millones más en los siguientes años, para alcanzar en 1988 un total de entre 48 y 50 millones de mexicanos en condiciones de pobreza.⁵⁵

Tampoco puede señalarse que no existe en el caso de México, la preocupación por avanzar y generar una mayor justicia social. Las distintas instituciones creadas y los programas instrumentados muestran una importante preocupación por el bienestar de la población, sin dejar de reconocer que en ningún momento el modelo de desarrollo del país se ha estructurado poniendo como preocupación fundamental abatir la desigualdad y la pobreza⁵⁶.

⁵⁴ Cfr. CONAPO-CNA, *Indicadores socioeconómicos e índices de marginación municipal 1993*, Secretaría de Gobernación, México, 1993.

⁵⁵ Cfr. Enrique Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, CIIH-UNAM, México, 1992, p.110 y ss.

⁵⁶ Entre los problemas fundamentales de los programas de bienestar social destacan la ineficiencia y excesivo burocratismo. Una investigación pendiente es evaluar los diversos

2. Alternativas y recursos sociales contra la pobreza.

Las posibilidades de reducir, en ciertos campos, la velocidad e intensidad del deterioro de las condiciones de vida de las mayorías, especialmente urbanas, tanto desde el ámbito gubernamental como a partir de los propios grupos sociales empobrecidos, plantea la necesidad de identificar las formas de adecuación que éstos desarrollan para enfrentar su situación de pobreza y con ello contribuir a la definición de políticas más adecuadas no sólo en términos operativos, sino también democráticos.

Las teorías sobre la pobreza conciben a ésta como una condición de carencia o de inadecuada satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo, como se ha planteado en el capítulo I, la pobreza debe ser analizada desde una perspectiva multidimensional, que no se limita exclusivamente al ingreso, sino que se extiende al acceso a satisfactores como vivienda, alimentación, educación, salud y empleo; y variables de organización y de participación social como elementos para el logro de un acceso más democrático a los satisfactores. Esta perspectiva resulta importante en tanto que los esfuerzos por combatir la pobreza aún siguen siendo deficientes, debido en parte, a que se desconocen los procesos sociales desarrollados en torno a ella.

Frente a esta situación, es necesario profundizar a cerca de como los grupos sociales pobres han desarrollado una serie de recursos contra la pobreza. En las ciudades como la de México, las familias buscan acceder a subsidios y programas de vivienda a través de su incorporación a organizaciones sociales demandantes de bienes y servicios. Así las organizaciones adquieren un doble significado ya que se convierten en un recurso y al mismo tiempo en una alternativa mediante la cual

programas nacionales y regionales que se han llevado a cabo en el país y aclarar su impacto, pues las políticas sociales pueden también ser un factor de profundización de la exclusión social.

logran el acceso a ciertos satisfactores, por ello la organización misma se convierte en un recurso social contra la pobreza.

El análisis a nivel familiar permite distinguir diversas estrategias, como la de incorporar más miembros al hogar, sean familiares o no, quienes contribuyen al ingreso familiar o realizan algunas tareas para que otros miembros del grupo doméstico puedan salir a trabajar o cumplir con otras actividades productivas. Esas tareas son las de cuidar a los niños, a un enfermo o cocinar.

Otra forma a la que se acude, es por el contrario, liberarse de algún miembro que no aporta ingresos al hogar. En esta situación de encuentran muchos varones jefes de hogar desempleados, que ante la imposibilidad de contar con un trabajo deciden migrar a otra entidad o a los Estados Unidos. Así encontramos que los hogares extensos y aquellos dirigidos por mujeres entre grupos urbanos pobres, son ejemplo de las dinámicas sociales desarrolladas frente a la pobreza. En ellos es posible observar sus características en una doble perspectiva: desde la importancia de la organización social y desde las políticas a seguir para superar la pobreza. Este enfoque se debe a nuestro rechazo de observar la pobreza separada de las políticas macroeconómicas y como un asunto sólo de política social concibiendo a los grupos pobres como entes pasivos receptores de políticas destinadas a "aliviar" la pobreza.⁵⁷

Aquí se analiza a los hogares extensos y aquellos dirigidos por jefas, a partir de un análisis comparativo con respecto al total de hogares considerados en dos

⁵⁷ Cortés y Rubalcava han sostenido, apoyados en numerosos estudios de caso sobre variados temas sociodemográficos, producidos en la década de los ochenta, que los hogares pobres no reciben inertes las medidas de política sino que reaccionan activamente en defensa de su nivel de vida poniendo en juego, según sus necesidades y posibilidades, los recursos de que disponen (materiales y humanos). Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava (1990). Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento, *Jornadas No. 120*, El Colegio de México.

IV. Neoliberalismo, actores sociales pobres y accesos.

1. Condiciones de vida y demandas urbano populares.

La situación de incremento de la pobreza aunada a la retracción del Estado en materia de bienestar social, define un nuevo contexto social y político, que exige la búsqueda de alternativas, ya que la no resolución de los problemas de desigualdad y pobreza acabaría por resultar incompatible, tanto con el modelo de desarrollo económico adoptado, como con las expectativas de recuperación, preservación y profundización de las formas democráticas.

Ante ese desafío, la cuestión de fondo que queda planteada es la posibilidad o la incapacidad de resolverlo en el marco de los grandes intereses predominantes y los patrones de desarrollo que ellos buscan preservar; o sí, por el contrario, la superación habrá de involucrar necesariamente transformaciones productivas y cambios en las relaciones sociales de mucha mayor profundidad. Lo primero guiado más por consideraciones pragmáticas que por principios políticos, está siendo sometido ahora mismo a la prueba de la práctica en diversas experiencias sociales; lo segundo, en una fase histórica como ésta de derrumbe de viejos paradigmas, representa más bien la búsqueda de un nuevo proyecto social, en el plano no sólo de la condición decisiva de su viabilidad política sino incluso en el de su diseño intelectual. Los efectos de marginación y pobreza resultado del modelo de desarrollo posterior a 1950, obligan a formular estrategias que vinculen las necesidades sociales a la economía, y una estrategia integral de enfrentamiento a la pobreza, que reduzca los niveles de desigualdad y los profundos desequilibrios en la distribución de la riqueza, ya que "una estrategia eficaz (para atender las) necesidades básicas no se satisface con el diseño y puesta en práctica de algunas acciones complementarias, sino que compromete necesariamente al conjunto del patrón esencial de crecimiento y desarrollo"⁵³.

En México se ha registrado un incremento muy significativo en los niveles de pobreza y desigualdad social que en algunas regiones del país aparecen con mayor profundidad. A este respecto los índices de marginalidad formulados por CONAPO-CNA, muestran que las entidades

⁵³ Pedro Vuskovic Bravo (1990), "La dinámica de la pobreza en América Latina". *Mimeo*, CIIH-UNAM, pp.2 y 8.

a las dos zonas de estudio, es que se trata de proyectos sociales de vivienda integrados por grupos urbanos pobres⁶¹.

El primero, Campamentos Unidos en el centro de la ciudad de México, surgido a raíz de los sismos de 1985, y el otro formado por grupos solicitantes de vivienda en la zona conurbada del Estado de México con una trayectoria de casi diez años. En ambos casos, las organizaciones sociales juegan un papel central para el acceso al suelo y a la vivienda, en este sentido las organizaciones se convierten en alternativas contra la pobreza. En el centro de la Ciudad de México, los proyectos de reconstrucción de vecindades habían sido impulsados por Campamentos Unidos (CU) y en la zona de Los Polígonos, un predio donde viven cerca de 5 mil familias, la gestión de crédito para vivienda se realizó por varias organizaciones incluyendo al partido oficial el Revolucionario Institucional (PRI), pero la más importante, en el momento de la investigación, era la Unión de Colonias Populares (UCP).

Además de considerar a los hogares dirigidos por mujeres, cuya proliferación ha sido identificada como una manifestación de la profundización de la pobreza, se pone especial atención a los hogares extensos, porque una de las características observadas en los estudios sobre los hogares pobres dan cuenta de las transformaciones de la familia nuclear, con la introducción de nuevos miembros, formando las familias ampliadas como una de las estrategias de sobrevivencia, tal como se ha mencionado más arriba.⁶² Asimismo, es preciso considerar que si bien, la incorporación de estos hogares a las organizaciones es un recurso importante para estos grupos sociales, ello no es suficiente si atendemos a sus características y al proceso de reproducción de la pobreza al que se encuentran sujetos, por lo que es preciso insistir en la

⁶¹ En el capítulo IV se analizan con profundidad los proyectos de vivienda tanto de Ecatepec, Estado de México, como del grupo denominado Campamentos Unidos en la colonia Guerrero en el Distrito Federal.

⁶² Estos autores analizan los problemas que presentan los enfoques teóricos basados en los conceptos de estrategias, maximización, decisión, racionalidad... en el caso de hogares pobres y apoyan la idea de que los hogares están en permanente lucha por no perder lo que han logrado, que los lleva a responder con acciones forzadas por las circunstancias más que con estrategias. Henry A. Selby, Arthur D. Murphy y Stephen A. Lorenzen, *The Mexican Urban Household. Organizing for self defense.*, University of Texas Press, Austin, 1990.

urgencia de delinear acciones de política, más aún si a partir de las investigaciones disponibles es posible generalizar las condiciones de pobreza de este tipo de hogares.

Una de las características fundamentales que puede apreciarse en la estructura de los hogares considerados como pobres se refiere al número de miembros, es decir el tamaño promedio de la familia. A partir del estudio CIIH-93 puede observarse que el tamaño promedio de los hogares es más alto que el señalado por las Encuestas Nacionales de Ingreso Gasto de Hogares ENIGH 89 y 92, lo cual hace suponer que la tendencia reciente, entre grupos sociales urbanos pobres, se orienta hacia un mayor número de miembros por hogar, véase cuadro 4.

Cuadro 4
Número de miembros por hogar.
(Porcentajes)

	Total Nacional	Areas de más de 2,500 hbs.
--	-------------------	-------------------------------

ENIGH 89	4.93	4.73
ENIGH 92	4.72	4.53
CIIH 93	----	5.10

De acuerdo a los resultados, entre los hogares pobres existe también, una tendencia que marca un descenso en la estructura del hogar nuclear, conocida como desnuclearización según puede verse en los datos del cuadro 5. Sin embargo, esta situación se presenta paralelamente a un incremento de los hogares extensos comprendidos por aquellos que incorporan a otros miembros vinculados o no por lazos familiares. Es previsible que la proliferación de hogares extensos es debido fundamentalmente a que están significando una forma de defensa ante situaciones económicas adversas y/o como una manera de expresar solidaridad con los migrantes, fenómeno que desde luego requiere de mayores estudios.

Cuadro 5
Hogares nucleares y no nucleares
Nacional y zonas urbanas.
(Porcentajes)

	Nucleares Nacional	No Nucleares Nacional	Nucleares urbano	No nucleares urbano
ENIGH 89	70.8	29.8	71.0	29.0
ENIGH 92	71.1	28.2	71.0	29.0
CIH 93			67.8	32.0

En este sentido, la desnuclearización de los hogares, se asocia a la proliferación tanto de hogares nucleares incompletos, así como de hogares extensos tendencia, esta última, ascendente desde los años setenta. En esa década, Selby Murphy y Lorenzen, encontraron que este tipo de hogares no alcanzaban el 20%. Las últimas cifras oficiales, han demostrado que se encuentra por arriba del 22%, en tanto que nuestros estudios en zonas pobres han demostrado que rebasan el 26% (cuadro 6), lo cual hace suponer una relación con los fenómenos de la pobreza. Ello implica una compleja dinámica intrafamiliar de solidaridad y conflicto, que se expresa en la búsqueda de más fuentes de ingreso y de sumar esfuerzos para el logro de mayores accesos a bienes y servicios. Un acercamiento analítico a esta dinámica debe partir de considerar las clasificaciones de hogares nucleares incompletos y ampliados, las cuales hacen referencia a procesos sociales diferenciados.

Cuadro 6.
Hogares según tipología.
(Porcentajes)

	ENIGH 1989	ENIGH 1992	CIH-93 1993
Nucleares	71.0	71.0	67.8
Nucleares incompletos	n/d	n/d	6.1
Extensos	22.6	22.9	26.1

Si bien entre los hogares pobres existe un aumento ligero de perceptores de ingresos, lo cierto es que el carácter de la ocupación de sus miembros (baja calificación e inestabilidad) y la insuficiencia de sus ingresos sólo les permiten mantener niveles de vida, que bien pueden ser identificados como de sobrevivencia. Así, mientras que las ENIGH estiman que a nivel nacional existen 1.67 perceptores por hogar en 1989 y 1.69 en 1992, porcentaje que sube ligeramente para las zonas urbanas, en la encuesta realizada, el número de perceptores promedio es de 1,8 miembros por hogar. Sin embargo, estos perceptores alcanzan a 2.19 en los hogares nucleares incompletos y 2.55 en los hogares extensos, en tanto que los nucleares se comportan por debajo de la media nacional, (cuadro 7).

Cuadro 7.
Número de perceptores por tipo de hogar.
(Porcentajes)

Tipo de hogar	Nuclear	Nuclear incompleto	Extenso
Total de Perceptores	1.60	2.19	2.55

Fuente: CIIH 93.

Otra de las tendencias recientes asociadas a la pobreza, que se advierte en los resultados, es el incremento de los hogares dirigidos por mujeres⁶³, mismos que muestran rasgos de comparabilidad con otras fuentes oficiales⁶⁴, las cuales señalan que entre un 14 y un 15 por ciento de los hogares a nivel nacional estaban dirigidos por mujeres.

En las encuestas aplicadas en 1993, el porcentaje de hogares dirigidos por mujeres en las zonas de estudio es del 12.1%. (Cuadro 8) Muchos de los hogares ampliados, reconocen a las

⁶³ Nuestra noción de jefatura del hogar coincide con la idea de que al interior del hogar existe una relación jerárquica entre los miembros, que está regularmente presente, que es la persona más importante y con mayor autoridad en la toma de decisiones, además de ser el principal soporte económico. Sobre el debate en torno al concepto de jefe de hogar puede consultarse: Acosta Díaz, Felix "Los estudios sobre jefatura de hogar femenina y pobreza en México y América Latina", en Varios autores, *Las mujeres en la pobreza*, GIMTRAP-El Colegio de México, 1994.

⁶⁴ Véase: Encuesta Nacional de Salud 1982 y la Encuesta Nacional de Fecundidad y Salud 1987.

mujeres como jefes. Sin embargo, el carácter fundamentalmente femenino de la jefatura en los hogares nucleares incompletos es incuestionable (80%). Estos hogares corresponden a mujeres que son madres solteras, divorciadas, viudas o abandonadas con sus hijos.⁶⁵

Cuadro 8
Hogares según jefes, Hombres y Mujeres
(Porcentajes)

Hombres Mujeres
12

Fuente CIIH 93

Estas unidades domésticas se caracterizan en general por su baja escolaridad. Con la información derivada de la investigación se observa que el 13.5% de las unidades eran dirigidas por jefas sin escolaridad y en conjunto, el 67% sólo había cursado estudios elementales (primaria). Sin embargo, un 19% había terminado la educación media básica (secundaria). Ello se encuentra relacionado con la edad. La mayor proporción de unidades en las cuales la escolaridad es más baja, es en aquellas en donde la jefa se encuentra en los grupos de edad de 55 y más años. Los rangos comprendidos entre los 30 y los 39 años, que en conjunto constituyen el 30% de los hogares de este tipo, muestran una escolaridad de primaria completa y secundaria, esto es, elemental y media básica como se muestra en el cuadro 9.

⁶⁵ Sobre el estado del conocimiento en torno a la pobreza de las mujeres véase el texto antes citado titulado **Las mujeres en la pobreza**. En los diversos artículos que integran este texto se realiza una revisión del estado de conocimiento en México sobre las relaciones entre la construcción social del género femenino, las causas de la pobreza y su transmisión entre generaciones. Se considera especialmente el trabajo femenino y la salud de la mujer y se explora el tema de las políticas públicas hacia la mujer y las características y acciones de organismos no gubernamentales.

Cuadro 9

Años cursados

0	13.5
2-6	53.8
9-13	28.9
N/C	3.8

Fuente: CIIH 93.

De la muestra seleccionada, el 69% se encontraba empleada en ese momento en alguna actividad, destacando la concentración en el sector servicios, en el ambulante y el servicio doméstico (Ver cuadro 10).

Cuadro 10
Actividad principal
(Porcentajes)

Actividades	%
No trabaja	28.8
Profesionistas y técnicos	7.7
Industria y transporte	7.7
Servicios	13.5
Ambulante y servicios doméstico	23.1
Pensionadas y jubiladas	17.3
No especificado	1.9

Fuente: CIIH 93.

El bajo perfil en el empleo parece relacionarse con el bajo nivel de instrucción de las jefas con mayor edad, pues una proporción significativa de jefas que no se encuentran incorporadas al empleo formal se encuentran en los rangos de edad de 45 a 49 años.

Las difíciles condiciones en el empleo llevan a que un 6% de las jefas hayan declarado que sí tenían una actividad secundaria como fuente de ingresos y a que, como lo hemos demostrado en el trabajo ya citado, incorporen más miembros del hogar al mercado de trabajo, superando la media de perceptores por hogar.

Selby y coautores, han demostrado esta tendencia en los hogares mexicanos y un análisis más fino demostraría que la incorporación de más miembros del hogar a los mercados de trabajo es producto en gran medida de una tendencia creciente de desnuclearización del hogar. Esta situación de desnuclearización esta asociada, especialmente en el caso de los hogares pobres, a la ausencia del varón, como forma de ahorro o de allegarse recursos y esta siendo reconocido como un factor de empobrecimiento. Ello conlleva consecuencias negativas para algunos miembros de la familia ya observadas por otros autores, como el descuido de los hijos, sobre todo en los hogares cuya jefa se encuentra en los rangos de edad más jóvenes, las deserción escolar, etc. Pero también se ha hecho notar que en general se trata de hogares mejor administrados.

El ingreso en estos hogares, derivado de su actividad principal es muy bajo. El 30% ganaba menos de un salario mínimo, el 35% ganaba menos de dos salario mínimos, para un hogar que en promedio cuenta con 5 miembros. En general, este tipo de hogares no alcanzaba los dos salarios mínimos vigentes. Frente a ello, las acciones de los hogares son sumamente defensivas. En primer término, como ya se ha señalado, se encuentra la alternativa de incorporar trepanamente al mercado de trabajo a los demás miembros del hogar y en segundo lugar, el integrarse en las organizaciones sociales para acceder al suelo y la vivienda y otros servicios y transferencias gubernamentales, como los programas de leche y tortilla. Aún así, las jefas de estos hogares aportan más del 85% de su ingreso al gasto doméstico.⁶⁶

3. Formas de acceso a bienes y servicios básicos.

En un intento por identificar la importancia de las organizaciones sociales para el acceso a ciertos bienes y servicios básicos como la vivienda y los alimentos según los tipos de hogares, en el caso del estudio de la colonia Guerrero y de Los Polígonos de Ecatepec, se ligó la estructura del hogar al acceso a programas sociales de alimentos y de vivienda con las

⁶⁶ La creciente importancia de la participación de las mujeres en la generación del ingreso del hogar es un tema poco estudiado en México, ya que se conocen mejor los cambios en la participación laboral femenina que los reativos a la contribución de las mujeres al presupuesto familiar. A este respecto puede verse Brígida García y Orlandina de Oliveira, **Trabajo femenino y vida familiar en México**. El Colegio de México, 1994.

organizaciones sociales. Para ello, se construyó una variable denominada tipos de acceso, en el tipo 1 se clasificó a los hogares que accedían al suelo, vivienda y al menos a uno de los programas sociales de abasto (leche y/o tortilla). En el tipo 2, se consideraron los hogares con acceso al suelo o la vivienda y en el tipo 3 se consideraron los hogares que no tenían acceso a algún servicio. Este último tipo de hogares sólo los encontramos en la zona de Ecatepec. Después se relacionó la tipología de accesos con la de hogares.

Si bien los hogares nucleares tienen un mayor acceso a todos los servicios, debido a la existencia de hijos pequeños, aún son mayoría los hogares nucleares que acceden por lo menos al suelo y la vivienda.⁶⁷ Lo mismo sucede, como puede verse en el cuadro 11, con los hogares nucleares incompletos y los extensos.

Cuadro 11
Tipo de hogar y tipos de acceso.
(Porcentajes)

	Acceso tipo 1	Acceso tipo 2	Acceso tipo 3	Total
Nuclear	37	55	7	68
Nuclear Inc	31	65	4	6
Extenso	24	67	9	26
Total	33	59	8	100

Fuente: CIIH 93.

⁶⁷ La existencia de una gran cantidad de hogares en esta situación está vinculada con una elevada participación en las organizaciones sociales para tener acceso al suelo y la vivienda, en primera instancia y a los programas de abasto entre los hogares que tienen una cantidad alta de infantes. En ocasiones los hijos pequeños, son en cierto modo, utilizados por los jefes y cónyuges para obtener la leche como una manera de allegarse este alimento para todos los miembros del hogar. Por extensión tratan de acceder a los programas de tortilla.

La participación de estos hogares en organizaciones sociales produce fenómenos de socialización⁶⁸ no exentos de ambigüedad, que oscila entre la aceptación pasiva y autoritaria del liderazgo o de la política asistencial y la gestión por los accesos como una forma de adecuación de los hogares a las circunstancias económicas. A pesar de ello, las organizaciones sociales pueden constituir un puente entre el espacio privado y las políticas públicas, ya que alrededor de las acciones de gestión que realizan se generan procesos de aprendizaje, de participación y de tolerancia, que se convierten en importantes activos en apoyo tanto a la eficiencia de los programas gubernamentales como de los esfuerzos sociales, especialmente los orientados a contrarrestar la pobreza.

Si bien la organización social ha sido utilizada por los miembros del hogar para acceder a los programas de vivienda y abasto, ello no quiere decir que genere un alto nivel de identificación entre los miembros. Así por ejemplo, el 83.5% de los entrevistados declararon pertenecer a alguna organización -CU en la Guerrero y UCP y otras en Ecatepec- cuando obtuvieron la vivienda, pero de ellos, sólo un 31% declaró seguir perteneciendo a la misma. Sin embargo, al desagregar los datos, pudo observarse que los hogares más vulnerables mostraban una tendencia a una mayor identificación con la organización.

La utilización de las instancias mediadoras de la organización social, sigue siendo un medio eficaz para la defensa de la estructura del hogar y el acceso a los servicios y bienes básicos entre los hogares nucleares incompletos y los extensos. Como puede observarse en el cuadro 12, los hogares nucleares incompletos y los extensos en el estudio CIH-93, siguen conservándose en la organización social en una proporción cercana al 50% en tanto que los hogares nucleares sólo lo hacen sólo en un 24%.

⁶⁸ El concepto de socialización implica las actitudes heredadas o adquiridas de los grupos humanos a través de los contextos en los que se desarrolla el individuo y que llegan a conformar su personalidad. Como puede observarse diferimos de las nociones de socialización política que ponen énfasis en los mecanismos formales de aprendizaje y adquisición de orientaciones políticas y patrones de conducta, tal y como lo concibe Easton. Véase David Easton, *Children in the political system*, Little Brown, N.Y., 1969. También Hilde T. Himmelweit "La socialización política " *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, Vol. XXXV, 1983, núm.2, pp.257-277.

Cuadro 12
Tipo de hogar y pertenencia a organizaciones.
(Porcentajes)

Nuclear	24.0
Nuclear Incompleto	46.2
Extenso	48.2
Total	68.3

Si ello lo relacionamos con la alta incidencia de hogares nucleares incompletos dirigidos por jefas, es posible suponer nexos causales entre las organizaciones sociales y los intereses de los hogares más vulnerables.⁶⁹ En sentido estricto, las mujeres también estarían constituyéndose en un actor importante a tomar en cuenta no sólo dentro de las organizaciones urbanas populares, sino también en la definición de los criterios para el acceso a los programas sociales, como los de vivienda. Con ello, queremos decir que la democratización de los accesos y la socialización de los miembros de los hogares en la acción organizada están dependiendo en gran medida de las mujeres y las jefas de hogar.

Entre las formas de socialización observadas, se encuentran, como ya se mencionó, la incorporación de las jefas o de los miembros de los hogares a las organizaciones sociales como una forma de defensa del ingreso o de los niveles de bienestar, constituyéndose éstas o los miembros del hogar en activos participantes de las organizaciones. Ello les permite acceder a formas de gestión social y hasta emprender algunos proyectos de abasto.⁷⁰ No obstante, aún

⁶⁹ La participación política de la mujer ha sido preferentemente analizada desde la noción de su participación política formal que incluye candidaturas, cargos y representaciones de partido, así como puestos en el gobierno. Este enfoque enfatiza la inferioridad de la participación política de las mujeres a pesar de los derechos formales adquiridos, su predisposición emocional y altruista así como su tendencia a personalizar la política es decir su preferencia por las características personales de los candidatos electorales por su aspecto físico y su vida familiar. Sobre estos temas puede verse: Alejandra Massolo, "Política y Mujeres: una peculiar relación", en Alejandra Massolo (Coord.). *Los medios y los modos. Participación política y acción colectiva de las mujeres*. El Colegio de México, 1994.

⁷⁰ En nuestros recorridos pudimos observar que eran las mujeres las que se hacían cargo de las cocinas populares o de los centros de salud, en la colonia del centro de la ciudad de México y eran las mujeres las protagonistas de los proyectos de abasto, como un mercado popular en Los Polígonos.

no llegan a ocupar en forma significativa espacios de liderazgo en las organizaciones populares, a excepción de la UCP que reconocía en los polígonos el liderazgo de una mujer líder. Con todo, las mujeres-jefas y no jefas de familia se encuentran participando predominantemente en tareas comunitarias y en apoyo a otras organizaciones; sólo el 2% desempeñan tareas de dirección o de capacitación. De hecho la participación de las mujeres se organiza principalmente en torno a la problemática de la sobrevivencia, sumando a sus cargas domésticas y extradomésticas lo que se ha identificado como la tercera jornada.

Así pues, la participación de las mujeres se encuentra limitada ya que en estas organizaciones populares el control de los espacios y la toma de decisiones no dejan de ser fundamentalmente varoniles, lo que implica que en estas organizaciones no se implementen proyectos de apoyo a las mujeres principalmente para aquellas que son jefas de familia que frecuentemente trabajan fuera del hogar, como guarderías, comedores para los infantes y menores, capacitación para el trabajo, asesoría jurídica, atención médica, etc.

Una profundización en los niveles de socialización con el objetivo de alcanzar mayores niveles de bienestar, sugiere la posibilidad de que estas organizaciones implementen medidas de política alternativa en su interior, como incrementar la escolaridad, la capacitación, el empleo, mejorar los niveles de alimentación y nutrición, etc., de sus miembros.

Si bien, la incorporación de estos hogares a las organizaciones es un recurso importante para estos grupos sociales, ello no es suficiente si atendemos a sus características y al peso que significa el proceso de reproducción de la pobreza al que se encuentran sujetos, por lo que sostenemos la urgencia de delinear acciones de política, más aún si a partir de las investigaciones empíricas disponibles es posible generalizar las condiciones de pobreza de los hogares dirigidos por jefas a nivel nacional o internacional, así como la tendencia actual a la multiplicación de hogares dirigidos por mujeres como formas de pobreza y empobrecimiento.⁷¹ Es importante

⁷¹ La evidencia disponible señala una extendida y creciente frecuencia de familias encabezadas por mujeres, tanto en las sociedades "en desarrollo" como en las "desarrolladas". Estadísticas de mediados de los ochenta muestran que de un tercio a la mitad de hogares en todo el mundo estaban encabezados por una mujer, ya fuera sobre bases legales (de jure) o reales (de facto). Al respecto véase: Patricia Chalita Ortiz, "Sobrevivencia en la ciudad: Una conceptualización de las unidades domésticas encabezadas por mujeres en América Latina". En Alejandra Massolo (Comp.). *Mujeres y ciudades. Participación social, vivienda y vida cotidiana*. El Colegio de

señalar que la proliferación de este tipo de hogares esta siendo identificada con la ampliación de la feminización de la pobreza y de su reproducción en función del impacto que imprime la condición de pobreza en las generaciones futuras.⁷²

Respecto a la importancia que las organizaciones populares tienen para los hogares pobres, los que aquí estudiamos son un ejemplo de ello, ya que con todo y su precariedad, habían optado por participar en las organizaciones sociales, se habían incorporado a programas de vivienda y en ocasiones de abasto, por lo que podemos aceptar como relativamente válida la acción de estas unidades para superar la pobreza de acuerdo a formas de socialización, particularmente en el caso de los hogares extensos y de las mujeres.⁷³

4. Identidad y percepciones políticas.

El análisis que se presenta en este apartado enfatiza el papel que tiene el acceso a la vivienda en las opiniones políticas y las formas de gestión social, como indicadores del proceso de formación de identidades y conformación de la cultura política en los grupos pobres.

México, 1992.

⁷² La preocupante tendencia a que se reproduzca la pobreza feminizada por generaciones radica en varios factores entremezcalados y que se refuerzan mutuamente y convergen hacia la desventaja de los miembros más jóvenes de las familias encabezadas por mujeres en especial las hijas, en relación con su potencial futuro para ganarse la vida. La reproducción de la feminización de la pobreza parece girar alrededor de las cuestiones de educación y mala calidad de las alternativas de cuidados de los hijos, que en forma desproporcionada afectan a las hijas. Los hijos de mayor edad (típicamente las hijas) de familias encabezadas por mujeres sustituyen a las madres, ya sea en el hogar o en el trabajo, lo que representa un intercambio desventajoso con su educación escolar. Ver: Patricia Chalita Ortiz, *Op.cit.*, p.288.

⁷³ La participación de la mujer en gestiones relativas al acceso de bienes y servicios, representa un intenso proceso de aprendizaje ya que de manera imperativa se ven involucradas en procesos de gestiones burocráticas a todos niveles. Respecto al acceso a vivienda puede verse: Ma. del Refugio González y Rosa Eugenia Durán. (1992). *Mujeres autoconstructoras: estudio de caso de un programa estatal.* y Sevilla, Amparo. (1992). *Autoconstrucción y vida cotidiana.* En Alejandra Massolo, *Op. cit.*

La noción de cultura política tal y como ha sido desarrollada en la sociología política mexicana, surge a partir de los conceptos dados por el estudio pionero de Almond y Verba⁷⁴ quienes concibieron la cultura política como una esfera separada de los campos de acción de la economía y la sociedad. Para ellos, la cultura política puede definirse como el conjunto de actitudes, normas, orientaciones y evaluaciones que se dirigen hacia el sistema político.

A pesar de que algunas visiones recientes de la cultura política mexicana no han superado la perspectiva generalizadora y ahistórica del estudio pionero de Almond y Verba⁷⁵, el estudio de los procesos de socialización y la forma en que se adquiere la experiencia política puede dar pautas para un concepto más amplio de cultura política que comprenda las particularidades de ésta en los contextos nacional y regional. En este sentido un factor importante en el análisis de la cultura política de estos sectores, es el constituido por las experiencias de socialización política al participar en la gestión, demanda y movilización que realizan para acceder a los servicios básicos para una colonia popular, por ejemplo, en la invasión de un terreno, en la gestión para el acceso al crédito para la vivienda. Todas estas experiencias son en cierto modo distintas a las expresada por el concepto tradicional de cultura democrática entendida en el sentido anglosajón y no coinciden necesariamente con una cultura electoral. Es importante considerar que en estos procesos de socialización, las organizaciones constituyen una instancia de mediación entre los individuos y los niveles más altos del sistema político⁷⁶ y están sujetos a una doble lectura, pues por un lado fomentan la participación, las redes de solidaridad y los sentimientos de liberación y tolerancia, pero por el otro lado, no se encuentran alejados de las experiencias de liderazgos centralizadores que han sido típicos en la cultura política nacional.

⁷⁴ Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, New Jersey, 1963.

⁷⁵ Alonso Gutiérrez, "Algunas aportaciones recientes para el estudio de la cultura política en México" en S. Héctor Rosales Ayala, *Cultura, cultura política e investigación urbana*, CRIM-UNAM, 1990.

⁷⁶ El concepto tradicional de cultura política, ha privilegiado las evaluaciones y percepciones de los individuos respecto a sus autoridades, sin considerar el papel que juegan las organizaciones sociales en la formación de aquéllas.

En cuanto a la concepción de la pobreza, esta se refiere a una condición de carencia o de inadecuada satisfacción de las necesidades básicas.⁷⁷ La pobreza es considerada de manera predominante y para efectos de programas sociales desde el punto de vista del ingreso familiar, suponiendo a los hogares⁷⁸ que se encuentran por abajo de la línea de pobreza como aquellas que perciben menos de dos salarios mínimos familiares.⁷⁹ Sin embargo, como fué señalado en el capítulo I, la pobreza debe ser analizada desde una perspectiva multidimensional que no se limite exclusivamente al ingreso, sino que se extienda al acceso a satisfactores como vivienda, alimentación, educación, salud y empleo, entre otros, orientación sobre la que han trabajado investigadores como Nancy Spalding, Paul Streeten y otros identificados con la Escuela de Necesidades Básicas, (ENB) quienes introducen las variables de organización y de participación social, en un acceso más democrático a los satisfactores básicos.⁸⁰

La política social en México ha estado basada frecuentemente en las experiencias de organización social tradicionales, de formación de liderazgos centralizadores de las decisiones

⁷⁷ Ver: Enrique Hernández Laos, *Op. cit.*

⁷⁸ Utilizamos el concepto de hogar como el conjunto de residentes que comparten un espacio, y realizan en común los gastos. Pueden tener o no vínculos de parentesco. En México, generalmente coincide la definición de hogar con los distintos tipos de familia. Diversos autores han señalado las transformaciones de la familia nuclear (jefe y cónyuge con o sin hijos), con la introducción de nuevos miembros, con el consecuente crecimiento de las familias ampliadas (jefe con o sin cónyuge, con o sin hijos y con otros parientes) y las familias compuestas que suponen la existencia de miembros en el hogar sin lazos de parentesco. Debido a la complejidad de este concepto, hemos preferido utilizar el concepto de hogar.

⁷⁹ Para establecer los criterios de pobreza o no pobreza de los diversos grupos sociales, ha sido necesario definir la noción de necesidades básicas, para ello se ha recurrido a expertos; al análisis de las legislaciones nacionales y las demandas y luchas populares; así como a la transformación de las relaciones de producción y del desarrollo de las fuerzas productivas; y a las percepciones de la población. El método más favorecido se basa en la definición de expertos respecto a las especificaciones de alimentación consideradas como básicas o indispensables, en función de los requerimientos nutricionales o alimenticios. A partir de estos son considerados otros requerimientos como salud, educación y vivienda. Para determinar los requerimientos básicos en las diversas necesidades se especifica una canasta mínima de satisfactores esenciales y las familias que no tienen acceso a este nivel mínimo son consideradas como pobres. Para la evaluación de las condiciones de pobreza de las familias se utilizan frecuentemente dos métodos: el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas, y el método de Líneas de Pobreza. Ver. Julio Boltvinik, *Pobreza y Necesidades Básicas*, PNUD, Caracas, 1990.

⁸⁰ Cfr. Nota al pie de página Núm.32, del capítulo I.

y de trabajo comunitario subordinado, etc. En el caso del movimiento urbano popular, desde los años setenta el aprendizaje derivado de la lucha por los accesos se ha incorporado como un elemento importante en la operación de los programas gubernamentales asistenciales, pero ese aprendizaje no han sido valorado en toda su potencialidad para la conformación de una política social basada en una organización social autónoma cuya experiencia coadyuve a superar la desigualdad y la pobreza.

Por el contrario, la satisfacción de algunas necesidades esenciales que fueron llevados a cabo a través de Pronasol como parte de la política social, buscó capitalizar la tradición de organización social, pero fué puesta bajo el control del poder presidencial, como fué señalado más arriba. Si bien, por un lado, el liderazgo centralizado del presidente de la república contribuyó a una mayor eficiencia en el manejo de los recursos y a eliminar trabas burocráticas importantes, además de un cierto reconocimiento del valor de la organización social, por otro, su operación reforzó la institución presidencial y la centralización del poder. La imagen y el prestigio presidencial es muy alto entre los grupos pobres. Es significativo que las opiniones de grupos pobres, quienes no recibieron los beneficios del Pronasol, sean altamente favorables, estas subrayan el peso de la autoridad y la centralización personalista que permea la organización social y las opiniones que se expresan en los hogares pobres.

En la investigación empírica se pudo observar estas características de cultura política considerando dos tipos de organizaciones sociales, identificadas por su origen en el movimiento urbano popular, aunque con distinta orientación, una como organización de inquilinos y la otra como solicitantes de vivienda esta última localizada en la zona conurbada de la ciudad de México. Sobre ambas experiencias se describen a continuación algunos rasgos, sin embargo mayores datos sobre ellas pueden verse en el capítulo IV.

La primera, Campamentos Unidos (CU) se ubica en el centro de la ciudad de México. Se formó a partir de los sismos de 1985, está integrada por antiguos inquilinos de la zona, se trata de sectores de bajos recursos, cuya principal opción habitacional ha sido las vecindades en las cuales las familias de trabajadores, de un promedio de cinco o más miembros, vivían mayoritariamente en un sólo cuarto. El deterioro en el que se encontraban por falta de mantenimiento provocó que los sismos de septiembre de aquel año, produjeran graves daños en

esas viviendas y quedaran sin casa miles de hogares. Las dificultades existentes entre propietarios e inquilinos llevaron a que el gobierno federal decretara la expropiación de alrededor de 4 000 predios, en toda la zona destruida, entre los cuales se localizaban las viviendas de la colonia Guerrero.⁸¹

Campamentos Unidos es una organización caracterizada por un liderazgo con una fuerte centralización en la toma de decisiones. Lo anterior ha permitido a los líderes un amplio control sobre las vecindades reconstruidas y la preservación de las viviendas respecto del mercado, mediante el control de los títulos de propiedad, evitando fenómenos como la venta, el traspaso o la renta de las viviendas; han contado además, con una amplia gama de fuentes de financiamiento, como la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA), sindicatos de obreros suizos y alemanes, Cruz Roja y el Departamento del Distrito Federal (DDF); con estos recursos han construido aproximadamente 250 viviendas agrupadas en 19 vecindades y tienen planeado construir más para los hogares damnificados por los sismos que aún viven en campamentos⁸². La disponibilidad de fondos les ha permitido una relativa independencia con respecto a los programas y subsidios gubernamentales. Los representantes de CU han manifestado que no tienen interés en participar en el sistema de partidos políticos, sin embargo, de una actitud crítica hacia el Partido Revolucionario Institucional (PRI) han pasado a un acercamiento. El papel de este partido dentro de la organización constituye un elemento mediador en la formación de la cultura política de los miembros de la organización. Esta situación se relaciona con el nivel de eficiencia técnica y administrativa que han logrado sus dirigentes, quienes han contado en el pasado con el apoyo del senador del PRI por el Distrito Federal.

⁸¹ Alicia Ziccardi, "Política de vivienda para un espacio destruido", *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLVIII/Núm.2, Abril-Junio, 1986, p.129.

⁸² En el proceso de reconstrucción de las vecindades han jugado un papel muy importante personas como "El Moreno" y Doña Anita, quienes trabajaron en el control de materiales y aportación de horas de trabajo de los beneficiarios. Según entrevistas realizadas, "El Moreno" fue miembro del ejército como soldado raso y se integró a la organización a raíz de los sismos de 1985. Doña Anita tiene más de 35 años de vivir en la colonia Guerrero. Ambos se caracterizan por su fuerza de carácter y ferreo control de los recursos de la organización.

La eficiencia del liderazgo ha posibilitado llevar a cabo proyectos de viviendas amplias, funcionales y con un mejor diseño que supera ampliamente a los programas oficiales, sin afectar el concepto de espacio colectivo típico de las antiguas vecindades. El nuevo diseño eliminó fuentes de conflicto como lo eran los baños y lavaderos comunes, ahora cada vivienda cuenta con estos servicios de manera individual. Finalmente también han conseguido preservar la identidad del barrio y organizativa de estos habitantes del centro de la ciudad, apoyados en su voluntad expresa de seguir viviendo en las casas en las que nacieron muchos de ellos. El reforzamiento de la identidad se expresa a nivel cultural en el hecho de que toda vecindad cuenta con los murales y esculturas de Daniel Manrique.⁸³

El éxito de los proyectos de reconstrucción ha redundado en un fuerte control y centralización de la dirección que se expresa en primer lugar en la prohibición expresa de introducir las viviendas al mercado. El alto grado de identificación con la organización y la opinión favorable sobre los dirigentes sugieren un liderazgo personalista. En el estado actual de la investigación es necesario profundizar en el análisis para conocer el nivel de participación consensuada y su relación con la cultura política mexicana. Tentativamente podemos establecer que existe una triple coincidencia con los rasgos de la cultura política que hemos definido más arriba: 1) El grado de centralización del liderazgo, 2) su alto grado de eficiencia y 3) el reforzamiento de los mecanismos de identidad social.

A diferencia de esta, la otra organización seleccionada, Unión de Colonias Populares (UCP) en Ecatepec, no tiene un control exclusivo sobre el predio, pues existen otras organizaciones que constituyen un amplio espectro, tales como Asamblea de Barrios, Movimiento Popular Independiente y algunas pertenecientes al PRI. La investigación demostró que la UCP era la más fuerte por el mayor número de pobladores identificados con ella. Probablemente influya el hecho de que los comerciantes de dos mercados en esta zona conocida como los Polígonos, están afiliados a esta organización.

⁸³ Daniel Manrique es un artista, pintor y escultor, originario del Barrio de Tepito y promotor de una corriente cultural llamada Tepito Arte Acá, que busca preservar y difundir los valores de la vida tradicional del centro histórico de la ciudad de México.

Sus características son un menor grado de centralización de la autoridad del liderazgo un bajo nivel de participación e identificación de los miembros con la organización y un alto grado de comercialización de las viviendas subsidiadas por parte de los beneficiarios, siendo frecuentes el traspaso, la renta y la venta de la vivienda. A diferencia de los habitantes del centro de la ciudad, los pobladores no se encuentran arraigados en el espacio urbano habitado. Se vincularon a la organización por el interés común de obtener una vivienda y procedían sobre todo de los municipios conurbados y de diversas partes del Distrito Federal. La forma en que accedieron al suelo fue por medio de una invasión al predio que ahora ocupan, la cual fue reprimida, sin embargo posteriormente, a través de una negociación las autoridades tramitaron la expropiación el terreno y mediante un programa de vivienda de FONHAPO se construyeron y se otorgaron aproximadamente 5,200 viviendas.

Las metas de la organización se vinculan a demandas de carácter político más amplias identificadas con el Movimiento Urbano Popular de la década de los setentas basado en la ideología de línea de masas de orientación maoísta y cuya estrategia de lucha se relaciona estrechamente con otros grupos opositores denominados de izquierda de aquella época, cuyos objetivos fueron sintetizados durante el IV Encuentro Nacional de la CONAMUP: 1. Crear una organización amplia y única del sector popular independiente. 2. Impulsar la creación de un Frente Nacional, en el que participen todos los sectores del pueblo explotado y oprimido de México, y 3. Luchar por la destrucción de la sociedad capitalista por medio de la transformación revolucionaria hasta la toma del poder político y la creación de una sociedad sin clases.

Actualmente la UCP tiene relación con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), aunque la filiación a este partido de los miembros de la organización no es forzosa abiertamente. No obstante que la UCP y otras organizaciones que tienen presencia en el predio no son afines al partido oficial, con la obvia excepción de las organizaciones pertenecientes al PRI, llama la atención que sus agremiados expresen una buena opinión sobre el presidente y su programa de política social.

Aquí el liderazgo ha funcionado de manera centralizada aunque tiende a desplazarse de la vivienda hacia el abasto. La incapacidad de impedir la incorporación de las viviendas al mercado ha debilitado la dirección en la zona. No obstante el control sobre los comerciantes

de los mercados públicos es muy fuerte. Esto garantiza su permanencia como organización en la zona.⁸⁴

Las opiniones de los grupos pobres de la ciudad de la ZMCM fueron recabadas como parte de la encuesta, ya indicada, la cual fue diseñada para conocer las relaciones entre hogares y organizaciones respecto al acceso de los satisfactores básicos de vivienda y alimentación.

Entre las preguntas formuladas para conocer las opiniones destacan las relativas al origen de los subsidios, la pertenencia a la organización y la opinión de los entrevistados acerca de las autoridades tanto locales como federales.

En relación a los subsidios alimenticios, sobresale la opinión de que es Solidaridad quien los otorga, con un 23.6% de los entrevistados. Sin embargo, la ignorancia respecto al origen del subsidio es también muy alta. De hecho se equipara con aquellos que piensan que los subsidios alimenticios están dados por el presidente de la república. La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que institucionalmente se encarga de la distribución de los beneficios en leche y tortilla se encuentra en una cuarta posición, lo que habla de una merma en su imagen institucional que es sustituida, en las percepciones y evaluaciones populares, por el programa presidencial.

De acuerdo a los objetivos de la investigación, con los datos recolectados se construyó la variable de tipos de acceso que reúne los hogares que poseen el suelo, la vivienda y tienen acceso a los programas sociales de abasto. Los hogares beneficiarios del acceso a la vivienda, al terreno y a los programas sociales de abasto de leche y tortilla, ya sea a ambos o a uno sólo de estos últimos, forman el tipo de acceso 1. Los hogares que sólo se benefician del acceso al suelo y la vivienda, se agrupan en el tipo 2. Finalmente, los que carecen de acceso a todos estos servicios, están en el tipo de acceso 3 o acceso subsidiado nulo. Este último tipo de hogares corresponden a aquéllos que han adquirido la vivienda por traspaso, la han comprado o la

⁸⁴ La UCP es una organización que tiene presencia en diversas partes de la zona metropolitana. En el Municipio de Ecatepec uno de sus miembros es Regidor. Por otra parte el liderazgo de Irma Cerón primero entre los solicitantes de vivienda y luego entre los comerciantes locales ha sido reconocido y sus características han sido las de un liderazgo fuerte que concentra las decisiones en la zona. Aunque ello le ha significado persecuciones y cárcel en diversos momentos.

ocupan en alquiler. Este tipo de hogares se ubican exclusivamente en la zona de Ecatepec por el proceso de incorporación de la vivienda al mercado, que ya ha sido explicado más arriba.

Los accesos al suelo, a la vivienda y a los programas alimenticios mediante la intervención del Estado o la gestión de las organizaciones sociales en la satisfacción de algunas necesidades básicas, puede constituirse en una variable explicativa de las creencias de legitimidad de la personalidad presidencial, de sus programas de política social, de los procesos electorales y de la confianza en los líderes, así como de la identidad que los entrevistados y sus familias tienen con las organizaciones a través de las cuales consiguieron la vivienda. No se pretende establecer con ello una visión determinista de la cultura política desde variables economicistas. Por el contrario, es preciso avanzar en la importancia de la gestión social que incluye desde asistir a juntas, plantones, realizar marchas y movilizaciones, tomas de oficinas públicas, redacción de oficios, trámites burocráticos, etc, para lograr el acceso a diferentes servicios. Todas estas experiencias se constituyen en un acervo organizativo que se integra a un proceso de socialización entre los grupos pobres y se incorpora como parte fundamental en la construcción de las creencias, percepciones y evaluaciones del sistema político, a diferencia de los enfoques que actualmente predominan y que ven las opiniones políticas como un momento aislado que se limitan al voto electoral y que no toman en cuenta estos procesos de socialización.

La lucha por los accesos incluye la formación de un sentido de pertenencia e identidad entre los participantes. El grado de permanencia en las organizaciones se relaciona con la capacidad de formular nuevos proyectos, de ampliar su base social y de diversificar sus demandas. Pero también de la capacidad de reforzar el sentimiento y la autoestima de pertenencia e identidad entre sus miembros. Este reforzamiento puede constituirse en una eficaz defensa en contra de los intentos de suplantar a organizaciones por medio de la instrumentalización de la política social.

Las tendencias señalan a los procesos de mercantilización como un factor significativo que requiere ser estudiado con mayor profundidad. Visto en relación a la calidad de los bienes que gestionan,⁸⁵ las clientelas tradicionales de las organizaciones sociales tienden a separarse

⁸⁵ Respecto a la calidad de la vivienda pudo observarse que en la colonia Guerrero es más alta porque cuentan con 90 metros cuadrados en promedio de construcción a diferencia de la

de éstas y a perder identidad en la medida que alcanzan los objetivos iniciales, tales como el suelo y la vivienda. En este sentido la hipótesis individualista parece tener cierto grado de pertinencia⁸⁶, que no obstante, puede ceder su sitio en la medida que se incrementan los mecanismos de reforzamiento de la identidad y la capacidad de la organización para generar nuevos proyectos y demandas, los cuales son la base de la cultura de gestión social en los miembros de los hogares.

Entre las preguntas que se diseñaron para conocer las opiniones, destacan el origen de los subsidios, el sentido de pertenencia a la organización y la opinión de los entrevistados acerca de sus autoridades, confianza en sus líderes y opinión sobre el Pronasol.

La fuerza del presidencialismo entre los grupos pobres se refleja en sus opiniones favorables sobre el presidente y el Pronasol. Sobre el origen de los subsidios alimenticios, sobresale la opinión de que es solidaridad y el presidente quienes los otorgan. Los resultados muestran que también existe una opinión favorable sobre los líderes de las organizaciones. El poder local, se encuentra más desfavorecido en las opiniones populares, al igual que la confianza en las elecciones. El sentido de militancia y pertenencia a las organizaciones es bajo, aún cuando los beneficiarios de tipo 2 tienen un sentido de pertenencia más arraigado, por las expectativas en relación al suelo y la vivienda.

Sobre el origen de los subsidios, la opinión favorable en torno al presidente y solidaridad, destaca entre los beneficiarios de tipo 1 y 2. Sin embargo, la ignorancia respecto al origen del subsidio es también muy alta, entre los beneficiarios de tipo 2 y 3. De hecho se equipara con aquellos que piensan que los subsidios alimenticios están dados por el presidente de la república. La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que institucionalmente se encarga de la distribución de los beneficios en leche y tortilla se encuentra en una cuarta posición, lo que habla de una merma en su imagen institucional y sustituida por el programa presidencial en las percepciones y evaluaciones populares, como puede constatarse en el cuadro 13.

zona de los Polígonos en Ecatepec, donde Fonhapo entregó casas de 18 metros cuadrados, aunque bajo el concepto de vivienda progresiva.

⁸⁶ Olson Mancur, *The Logic of Collective Action, Public goods and the theory of groups*, Schocken books, New York, 1971.

La opinión sobre el presidente de la república tiende a ser más alta conforme se goza de un mayor acceso a los subsidios en suelo, vivienda y alimentos. Como puede observarse en el cuadro 14, la proporción de beneficiarios de tipo 1 y 2 que tienen buena opinión de la gestión presidencial es mayor que entre los que no tienen acceso a estos subsidios. Esta misma tendencia se advierte en la opinión sobre el Pronasol. A un mayor acceso es mejor la opinión, aunque entre los hogares de tipo 3 la opinión también es relativamente alta. El 67.6 por ciento correspondiente al tipo 1 y el 66.8 del tipo 2 tienen buena opinión de Pronasol. En el tipo 3 esta misma opinión sólo la tienen el 50 por ciento de los pertenecientes a este grupo. (Véase cuadro 15).

Con respecto a las autoridades locales en el caso de Ecatepec la tendencia a una opinión regular y mala es mucho más alta que la opinión en este sentido de las autoridades federales. Además de que crece la proporción de quienes se abstienen de expresar su opinión sobre las instituciones del poder local, presidencia municipal y gobierno del estado. (Ver cuadro 16). Estos resultados muestran una proclividad a creer en una mayor legitimidad del poder central y de capacidad de resolución de carencias frente a los poderes locales, al menos en estos sectores urbanos de la zona metropolitana de la ciudad de México.

La identificación con la organización es baja, sólo el 31.5% de los entrevistados declaró pertenecer a alguna organización y de estos el 60 por ciento se encuentran en Campamentos Unidos. Una probable explicación de este hecho puede encontrarse en los mecanismos de integración comunitaria y de identificación con la dirección de la organización que fueron mencionados más arriba. Es probable que la pertenencia dependa por una parte del grado alcanzado en los objetivos de la organización y por otra de las expectativas de los asociados. La identificación de los asociados es mayor entre los beneficiarios de tipo 2 que entre aquellos que ya obtuvieron suelo, vivienda y acceso a alguno de los programas de leche y tortilla o a ambos. Una situación de carencia puede reflejar un escaso interés en participar. Entre los que declararon pertenecer a alguna organización sólo 8.2 por ciento pertenecen a los hogares considerados en el tipo 3 (véase cuadro 17 y cuadro 18).

Las anteriores observaciones coinciden con la permanencia en la organización social. Como puede observarse en el cuadro 19 el éxodo de asociados de las organizaciones y la pérdida

del sentido de pertenencia a las mismas, son muy altos. Esto puede relacionarse con el grado de clientelismo⁸⁷ de las organizaciones. De la muestra considerada, 358 entrevistados declararon haber obtenido sus viviendas a través de alguna organización social. Las más importantes en cuanto a gestión habían sido Campamentos Unidos y Unión de Colonias Populares. No obstante, la UCP había disminuido su peso relativo. De 25.4% de los entrevistados que declararon haber obtenido su vivienda a través de pertenecer a ésta organización, sólo 15 por ciento declararon seguir perteneciendo a la misma. En CU, aunque formalmente todos los entrevistados pertenecen a la organización, el 79% se declaró identificada con ella, siendo en el momento de la investigación empírica la de mayor afiliación relativa con casi el 60 por ciento de los que declararon pertenecer a alguna organización. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) muestra una caída más severa, pues del 15 por ciento de entrevistados que obtuvieron su vivienda a través de este partido, sólo 3.8 por ciento declararon su mantener su identificación con este partido.

Las redes de solidaridad familiar y amistad juegan un papel de importancia fundamental en la consecución de los accesos. Las relaciones de trabajo y otras formas de socialización como los medios de comunicación tienen un peso específico menor. Las formas de integración a las organizaciones para la gestión de los diversos tipos de acceso se llevan a cabo por medio de lazos familiares, con las redes de información y de solidaridad que en su seno establecen sus miembros. Los vecinos y los amigos también constituyen un medio significativo en el establecimiento de vínculos con la organización y de apoyo mutuo para su ingreso (véase cuadro 20).

Los niveles de confianza en los líderes de las organizaciones y en las elecciones tiende a aumentar conforme se tiene un mayor acceso y las expectativas se han cumplido. El nivel de desconfianza es mayor entre los hogares de tipo 3 en ambos casos, lo cual sugiere una relación

⁸⁷ Entendemos por clientelismo, la pertenencia a las organizaciones bajo la expectativa de satisfacer una demanda. Esto es, que el asociado se identifica con la organización no sólo por una convicción ideológica, sino por la esperanza de satisfacer sus necesidades. Para mantener con vida a las organizaciones, deben generarse nuevas demandas que perpetúen la relación social líderes-asociados. Cuando ello no es posible, los asociados se identifican cada vez menos con la organización.

condicionada entre la confianza en los líderes y los procesos electorales y el cumplimiento de las expectativas y de las demandas entre los grupos pobres (véase cuadros 21 y 22).

El concepto de cultura política de los grupos pobres urbanos debería tomarse no sólo en relación a las evaluaciones y percepciones sobre el sistema político, como supondría un concepto tradicional de cultura política que opera bajo el supuesto de una cultura cívica extraña o por lo menos lejana con la satisfacción de las necesidades básicas, sino en relación a los accesos que se relacionan con la satisfacción de éstas. La organización de los grupos pobres y las experiencias de socialización que viven en la formulación de demandas, en la redacción de un oficio petitorio, en la negociación con los burócratas, en la toma de oficinas y en la participación y organización de una marcha o manifestación constituyen experiencias que configuran la identidad y las creencias de legitimidad frente al sistema político. No obstante, estas experiencias de socialización no han desplazado la fuerza de la imagen presidencial.

A pesar de los logros que estos grupos han tenido a través de su propia gestión o de sus organizaciones, atribuyen su origen en una proporción importante al poder presidencial o a la política social vigente. Las creencias de legitimidad entre los grupos pobres son más fuertes respecto al presidente que respecto a las autoridades locales más cercanas. Esto refuerza por un lado la centralización del poder y por otro las evaluaciones de los grupos pobres organizados tienden a atribuirle una imagen de mayor eficiencia respecto a las instancias locales del sistema político. Esta situación retrasa el desarrollo de una cultura democrática y participativa, pero el peso histórico que persiste del presidencialismo en el régimen político mexicano constituye ciertamente un factor indispensable para la puesta en marcha de la política social.

Las organizaciones, por su parte, con los liderazgos centralizados tienden a reproducir este dualismo con menor o mayor éxito, lo cual determina el grado de identidad de los asociados o su alejamiento de la organización, en la medida en que ésta no sea capaz de generar nuevas demandas. Con todo, las organizaciones sociales han demostrado ser un canal eficiente para el acceso al suelo, vivienda y programas sociales de abasto para los grupos pobres. Además han contribuido al fortalecimiento de los lazos de solidaridad y el establecimiento de las redes de comunicación para un mayor acceso a la satisfacción de necesidades básicas. Los procesos de gestión que han experimentado los grupos pobres urbanos sobre todo a partir de la década pasada

pueden ser el origen de una nueva cultura política más participativa y más propositiva, pero sólo a condición de que disminuya el centralismo presidencial que permea toda la vida política y el manejo personalista de la política social.

Cuadro 13
Opiniones sobre el Origen de los Subsidios en Vivienda y Alimentos
por Tipo de Acceso.
(Porcentajes)

Origen subsidio	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
Presidente	21	19	19
Solidaridad	24	25	22
Conasupo	22	13	22
PRI	7	7	13
Organización	4	4	3
Otro	11	8	3
No sabe	11	25	18
Total de casos	140	239	32

Cuadro 14
Opinión sobre el Presidente de la República por Tipo de Acceso
(Porcentajes)

Opiniones	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
Buena	57	56	44
Regular	24	28	35
Mal	11	6	12
No opina	8	10	9
Total de casos	142	253	34

Cuadro 15
Opinión sobre el Programa Nacional de Solidaridad.
Por tipo de acceso.
(Porcentajes)

Opinión	TIPO 1	TIPO 2	TIPO 3
Buena	68	67	50
Regular	15	18	26
Mala	9	7	6
No opina	8	8	18
Total de casos	142	253	34

Cuadro 16
Opinión sobre el gobierno municipal y estatal.
Por tipo de acceso. Ecatepec.
(Porcentajes)

	Tipo	1	Tipo	2	Tipo	3
Opiniones	Municipio	Estado	Municipio	Estado	Municipio	Estado
Buena	17	17	16	13	4	9
Regular	37	36	35	41	44	39
Mala	30	27	27	21	30	30
No opina	16	20	22	25	22	22

Total de casos: Tipo 1 :120, Tipo 2: 185, Tipo 3: 23

Cuadro 17
Pertenenca a alguna organización por tipo de acceso
(Porcentajes)

Pertenencia	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Total %	Total de Casos.
Sí	27	65	8	100	134
No	36	56	8	100	291

Cuadro 18
Organización de pertenencia por tipo de acceso
(Porcentajes)

Organización	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
UCP	20	16	0
Camp. Unidos	47	64	64
PRI	8	2	0
Otras	25	18	36
Total de casos	36	86	11

Cuadro 19
Organización a través de la cual obtuvo vivienda
y pertenencia actual.
(Porcentajes)

Organización	Pertenencia actual	Obtuvo vivienda
UCP	16	25
Camp. Unidos	59	28
PRI	4	15
Otras	21	32
Total %	100 (133 casos)	100 (358 casos)

Cuadro 20
Forma de integración a la organización por tipo de acceso
(Porcentajes)

Formas	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
Familiares	35	33	47
Amigos	33	19	18
Vecinos	18	37	35
Compañeros de trabajo	3	2	0
Otros	11	9	0
Total de casos	125	205	17

Cuadro 21
Confianza en líderes por tipo de acceso.
(Porcentajes)

Confianza	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
Sí	47	46	32
No	44	43	62
No opina	9	11	6
Total de casos	142	253	34

Cuadro 22
 Confianza en las elecciones por tipo de acceso
 (Porcentajes)

Confianza	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
Sí	47	46	32.4
No	44	43	61.8
No opina	9	11	5.9
Total de casos	142	253	34

SEGUNDA PARTE
POLITICAS DE VIVIENDA Y GRUPOS URBANOS POBRES.

CAPITULO III

LAS POLITICAS DE VIVIENDA DEL NEOLIBERALISMO.

I. Entre el ajuste y la globalización.

El ascenso del neoliberalismo en México ha significado entre otros cambios la reforma del estado, a través de la cual se cuestionan e intentan modificar las formas de intervención gubernamental tanto en ámbito de la economía como en relación al bienestar social. Sin embargo, la situación de baja en los niveles de vida y la agudización de los procesos de pobreza y empobrecimiento que afectan, cada vez más, a amplios sectores sociales en todo el país, hacen necesario profundizar el debate sobre los objetivos y la operación de la política social vigente a lo largo de los últimos años, así como sus perspectivas.

En el lapso de los doce años que van de 1982 a 1994, una primera etapa de la reforma del estado se identifica por la puesta en marcha de diversas políticas de ajuste, las cuales derivaron en una reestructuración jerárquica de las tareas del estado, cuyo resultado ha sido colocar el gasto destinado al bienestar social al final del presupuesto nacional, ya que la prioridad fue el pago de la deuda, cuyo monto por transferencias netas y servicio llegó a significar el 20.5% del PIB. En tanto que el gasto social no rebasó en promedio, a lo largo del decenio el 6.7%.

La revisión de los presupuestos asignados a los diversos rubros que integran el gasto social del gobierno federal, proporciona una visión distorsionada sino se hace en forma comparativa y en función de las necesidades sociales. Un ejemplo de la pérdida de prioridad del bienestar social, en el marco del proyecto neoliberal en el país es la política social de vivienda.

En la lógica de ajuste económico, los programas y organismos de vivienda de interés social estuvieron sujetos a una severa descapitalización, ya que sus esquemas financieros fueron diseñados para una economía no inflacionaria, situación que limitó la recuperación de los créditos otorgados y su capacidad adquisitiva. Los altos costos de edificación así como los constantes aumentos en el mercado inmobiliario volvieron insuficientes los recursos de los fondos de vivienda para el financiamiento de conjuntos habitacionales y fue prácticamente

imposible actualizar los montos máximos de los créditos hipotecarios al ritmo de los aumentos registrados en los costos de la vivienda. En medio de la descapitalización se pusieron de manifiesto, los desórdenes operativos y el deterioro financiero y administrativo, los cuales involucraban actos de corrupción millonarios, de los organismos habitacionales que atendían a los sectores corporativos.

De hecho, durante prácticamente todo el gobierno de De La Madrid, los organismos de vivienda estuvieron paralizados y fue hasta finales de ese régimen que Infonavit y Fovissste indexaron sus créditos como recurso para afrontar la severa crisis económica en la que se encontraba inmerso el país.

Sin embargo, paralelamente a esta situación, durante el sexenio 1982-88 se vio fortalecida, como nunca antes, una política de vivienda dirigida a los sectores populares de bajos e inestables ingresos, que fue operada por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo). Al respecto, es necesario señalar que si bien en el mejor momento de Fonhapo, éste sólo llegó a cubrir el 16% de las acciones de vivienda desarrolladas por los organismos del sector público, su importancia radica justamente en que se orienta a atender la demanda de los sectores pobres no corporativizados, situación que ya apuntaba hacia la reestructuración de las relaciones de poder estado-sociedad que hoy parece más evidente.

Es importante señalar que la operación del Fonhapo fue un esfuerzo por sintetizar la experiencia gubernamental y social en materia de construcción de vivienda popular y puso en marcha el otorgamiento de créditos colectivos, que en ese momento fué una innovación, aunque el resultado paradójico de ese empeño fue justamente su propia desaparición al inició del gobierno salinista, ya que incentivó la organización de la demanda de vivienda popular a tal punto que el organismo se vió rebasado en su capacidad de respuesta.

Es preciso reconocer que los programas de vivienda popular del Fonhapo adquieren una importancia política significativa en términos del reconocimiento que el propio gobierno hace de las demandas de los sectores urbanos populares colocados fuera de los mecanismos clientelares habituales de acceso a los programas de política social. La dirección de Fonhapo de aquella época, hizo esfuerzos importantes por eficientar sus escasos recursos y poner en práctica la máxima de "hacer más con menos".

Con la aplicación de esta política se incentivó el fortalecimiento de las organizaciones sociales en torno a la vivienda en diversas ciudades del país, situación que fué eludida por el régimen en turno, sin percatarse que se trataba de uno de los factores que vulneraban y acrecentaban el debilitamiento del sistema político en su conjunto, mismo que se manifestó en el descalabro de 1988. Fue entonces, cuando quedó a la vista la incapacidad de aquel gobierno para identificar su pérdida de legitimidad frente a diversos sectores sociales y en especial de los amplísimos grupos urbanos pobres.

La escases de legitimidad se vincula a por lo menos tres aspectos: 1) a la crisis y excesivo endeudamiento externo de la economía nacional; 2) al déficit financiero del gobierno y reducciones en el gasto social y; 3) a la creciente importancia de los sectores populares poseedores de gran capacidad de organización, demanda y movilización y carentes de canales institucionales de expresión.

En ese contexto se hacía evidente, más aún, la rigidez de los mecanismos de representación existentes y con ello la necesidad de su reforma. Mecanismos limitados, frente a la creciente complejidad y diversidad de la sociedad mexicana, de las estructuras político-partidistas oficiales las cuales han conformado uno de los pilares del sistema político mexicano.

No obstante, De la Madrid sólo intentó resolver lo más urgente: el pago de la deuda y la reducción del altísimo gasto gubernamental mediante la puesta en remate de organismos y empresas paraestatales. En cambio Salinas, en lo que podría ser considerada la fase de globalización, estructuró un proyecto de reforma del estado integrado por dos dimensiones: 1) modernización económica; y 2) reforma política, que en principio significaba la reforma del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de sus relaciones con la entidad presidencial. primera dimensión puede considerarse como la apertura del mercado interno y la participación de la producción nacional en la economía mundial, a través de su integración al mercado regional de norteamérica en base a la promoción de la iniciativa privada, buscando así, transformar el papel de interventor directo del estado en la economía, en propiciador de la inversión de capital.

El balance actual sobre este aspecto no arroja desafortunadamente, resultados positivos sobre todo en términos de bienestar social: la exclusión social y una escandalosa concentración de la riqueza son el saldo.

En el plano político, el proyecto proponía la ampliación y diversificación de las formas y espacios de participación dentro del partido oficial. De acuerdo con el diagnóstico de Salinas el PRI requería transitar de una forma de representación sectorial, excesivamente rígida y limitada, a una territorial que permitiría captar un amplísimo contingente de simpatizantes potenciales, logrando con ello el fortalecimiento del PRI, y así recolocar como pieza clave para la supervivencia de este estado y de este sistema político. La idea era renovar el pacto posrevolucionario que se apoyó fundamentalmente en la organización de los sectores mayoritarios, que en aquel entonces eran los campesinos y los obreros, y que ahora son los grupos urbanos pobres.

En el fondo el sustento del proyecto salinista, sería obtener el apoyo social suficiente e incuestionable a la redistribución del poder económico, tradicionalmente centralizado en el gobierno federal, que en el fondo está significando la reforma del estado en México.

Desde esta perspectiva, la reforma del estado consistiría esencialmente en la conformación de nuevos consensos. Para lograr estos objetivos de legitimidad, se recurrió como tradicionalmente se ha hecho por los gobiernos posrevolucionarios, al ejercicio de la política social, sólo que esta vez con un exacerbado toque personal intentando, subrayar el carácter presidencialista y personalista para asegurar, quizá, la anhelada trascendencia histórica del proyecto.

De hecho durante la política social de aquel régimen, léase Solidaridad, constituyó un instrumento muy importante de conformación de consensos entre aquellos sectores no corporativizados, especialmente entre los grupos pobres, cuyo peso político se contabilizó a favor del proyecto neoliberal en su fase de globalización.

Pero la realidad como suele suceder, superó al proyecto. Primero, las fuerzas priistas opositoras a una reforma del partido, se mostraron superesistentes al cambio por miedo a perder sus privilegios, y sólo se alcanzó en el mejor de los casos, una representación paralela, es decir, sectorial y territorial. La décima cuarta asamblea nacional del tricolor de 1990 significó un

intento frustrado de reforma, y sólo inició una confrontación que todavía hoy se sitúa en el primer plano del debate interno. Segundo, la intrincada participación de los diversos partidos políticos ha colocado, la reforma del estado al nivel de una discusión sobre reforma electoral que aún no concluye, solayando la definición de un proyecto de desarrollo, así como el papel de las instituciones y en particular del estado nacional. Y tercero, el desprestigio en el que ha caído el Programa Nacional de Solidaridad, ha fortalecido las tendencias de que la participación social promovida a través de su operación, no se capitalice a favor de la reforma del PRI.

Dentro de este complejo mecanismo, ideado para la modernización del país, la vivienda jugó un papel residual como factor de bienestar social. En realidad durante aquel sexenio no se puede hablar de una política de vivienda popular. A través de Pronasol, sólo se operaron algunos proyectos muy reducidos de mejoramiento y autoconstrucción de vivienda popular y de regularización de asentamiento, sin olvidar que un monto significativo de recursos del presupuesto de este programa fue dirigido a infraestructura urbana.

Los cambios más importantes en materia de vivienda fueron las reformas a los esquemas financieros y operativos de los organismos habitacionales, a las cuales me refiero más adelante con mayor detalle, entre las que están la apertura a cotizadores independientes y la transformación de organismos constructores a cofinanciadores de la banca principalmente. Esto último permitió la proliferación de un sinúmero de unidades habitacionales de interés social y de nivel medio. Sin embargo, muchas viviendas quedaron sin ocuparse debido a la contracción del mercado inmobiliario.

Desde luego, destaca la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) integrado por dos cuentas las cuales ascendían, a mediados de 1995 a un total de 37 mil 189 millones de nuevos pesos, integrados por 15 mil 272 millones de la subcuenta de retiro y 21 mil 917 millones por la subcuenta de vivienda. Después de captar los depósitos, los bancos enteran al Banco de México de las aportaciones para que, en el caso de la subcuenta de vivienda, sean transferidos a los sistemas de financiamiento del Infonavit y Fovissste. Sin embargo, a principios del mes de junio de aquel año se conoció que los recursos del SAR habían sido utilizados indebidamente por el gobierno, ya que el Banco de México canalizó el fondo acumulado al gobierno federal mediante créditos directos, situación que agravó el déficit, acumulado por

varios años de los organismos habitacionales, por concepto de aportaciones gubernamentales y patronales .

Estas modificaciones a las formas de operación de los organismos habitacionales, son importantes no sólo porque propician la inversión inmobiliaria y colocan a la vivienda de interés social en la lógica del mercado, sino porque no hay que olvidar que los consensos también son necesarios, y muy importantes, entre los grupos empresariales. ¿Y qué mejor recurso para ganarlos que facilitando la construcción de vivienda e infraestructura urbana?

Sobre estas medidas se prevé que lejos de avanzar en la cobertura de las necesidades sociales de vivienda, tendrán un impacto de exclusión social, si tales medidas son visualizadas en relación a algunos indicadores nacionales como los siguientes: viviendas en situación de hacinamiento 57.09%, población con ingresos hasta de dos salarios mínimos 63.22%, incremento en los costos de edificación de la vivienda de interés social de 3,700% (dato de 1983 a 1990). Estos indicadores comprenden a la población que difícilmente tendrá acceso a una vivienda.

Es importante señalar que como política la vivienda en los últimos años ha fortalecido su significado preponderantemente económico, porque involucra a diversas ramas productivas y es fuente de generación de empleo, se calcula que por cada vivienda que se construye se crean cinco empleos, y por ello se ha considerado un campo propicio para la inversión de capital.

A pesar de la importancia económica de la vivienda no deja de tener un fuerte contenido político y en función de su escasas constituye una oferta reiterada que apela a su valoración social como factor de bienestar. Por ello, la política de vivienda y su ejercicio ha derivando en una excesiva politización de los programas respectivos, tanto por parte del gobierno, de promotores, de constructores y de financiadores, como de los propios grupos demandantes, quienes a raíz de los sismos de 1985 han logrado fortalecer sus organizaciones, sin que ello signifique tampoco un mejoramiento en la cantidad y en la calidad del acceso a la vivienda

respecto a la amplísima demanda, existente, la cual se concentra en los grupos de menores ingresos, ya que aproximadamente el 85% del total de las necesidades de vivienda corresponden a quienes tienen ingresos entre 0.5 y 2.0 salarios mínimos mensuales.

En suma, la política social de vivienda en los años aquí considerados ha transitado de la paralización a raíz de la descapitalización de los fondos, en la época de las aplicación de políticas de ajuste económico, a la manipulación política y espacio de ganancia del capital en el marco de la liberalización de la economía.

Al hacer un análisis sobre la evolución de la política de vivienda entre 1982 y 1994 esta un primer aspecto que es el relacionado con el presupuesto del rubro de vivienda, el cual ha sido constantemente incrementado aunque en forma irregular, como se aprecia en el cuadro 23.

Sin embargo, este incremento presupuestal ha estado asociado más a variables económicas relativas al incremento en los costo de edificación de la vivienda, particularmente a partir de 1987, y al deterioro del nivel de ingresos, que a una mayor cobertura de las necesidades de vivienda, las cuales se mantienen sin variación, tal como se observa en el cuadro 24. Las cifras oficiales disponibles respecto a necesidades de vivienda no contemplan las variables de deterioro de las viviendas existentes y el déficit histórico, por lo que la cifra en términos absolutos se eleva a casi seis millones a nivel nacional¹.

¹ Centro Impulsor de la Construcción, A C., *Catálogo CIHAC 89 de la Construcción*, México 1989.

Cuadro 23
Inversión total ejercida en viviendas
(miles de millones)

Año	Total	Incremento
1983	164,2	—
1984	371,0	126
1985	666,3	80
1986	1,205,6	81
1987	3,237,5	169
1988	6,117,0	89
1989	7,131,0	17
1990	9,702,1	36
1991	11,088,7	14
1992	30,536,8	175
1993	32,034,9	5

1/ Se refiere a la inversión ejercida durante un año calendario en vivienda terminada, progresiva, lotes con servicios, mejoramiento de vivienda y otros créditos (adquisición a terceros, construcción en terreno propio, pago de pasivos y cofinanciamiento). El monto considera los recursos para la terminación o continuación de obras en proceso de años anteriores, así como para el inicio de obras en el año de referencia. Para los años 1983-1989, cifras oficiales publicadas en la Estadística de Vivienda 1983-1988 y en la Estadística de Vivienda 1989.

p) Cifras preliminares.

e) Cifras estimadas.

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, Quinto Informe de Gobierno, México 1993.

En tanto que la relación de necesidades de vivienda y nivel de ingreso muestra que para 1990 el 67.8% de los demandantes se ubica en el grupo que percibe hasta un salario mínimo; el 23.2% en el que recibe entre uno y tres salarios y; el 9% restante en aquellos que ganan más de cuatro veces el salario mínimo², véase cuadro 24.

² Banamex, *México Social, Indicadores Seleccionados, 1990-1991*.

Cuadro 24
Salario mínimo real, costo de edificación y
necesidades de vivienda.

Año	Salario Mínimo Real1/ (Variación %)	I. Costo de Edificación de vivienda de Interés Social2/	Necesidades totales de vivienda3/	
			Anual	Acumulado
1983	-20.22	1,340.2	615,324	615,324
1984	-1.59	2,096.6	615,514	615,514
1985	-5.92	3,255.1	613,034	1,230,839
1986	-1.55	5,810.8	609,392	1,840,230
1987	0.90	14,095.0	605,121	2,445,351
1988	-18.49	30,210.4	600,400	3,045,751
1989	5.27	32,266.4	595,419	3,641,170
1990	-9.05	37,563.8	590,741	4,331,911
1991	-8.10a/	n/d	585,359	4,917,270
1991	n/d	n/d	599,905	5,517,175
1993		n/d	597,310	6,114,485

1/ Pesos de 1978

2/ Índice general, base 1974=100

3/ Cifras una vez descontado el monto de acciones de vivienda realizadas.

a/ Cifra a junio de 1991

Fuente: Banamex, México social, Indicadores seleccionados, 1990-1991.

Tradicionalmente la política de vivienda había sido definida básicamente, a partir de los sectores sociales integrados en las agrupaciones obreras y corporaciones sindicales, quienes constituyeron la población objetivo de los fondos de vivienda tales como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del estado (Fovissste), organismos que siguen absorbiendo la parte más importante de los recursos gubernamentales destinados a vivienda, según se advierte en el cuadro 25.

Cuadro 25
Déficit de vivienda, inversión y gasto social.
(porcentajes)

Año	Déficit anual	Déficit acumulado	Inversión total en vivienda. Incremento anual	Gasto social* Incremento anual
1983	---	---	---	---
1984	103.00	103.00	126	0
1985	99.59	202.59	80	-1.7
1986	99.40	301.99	81	+1.6
1987	99.29	401.28	169	-0.4
1988	99.21	500.49	89	-0.1
1989	99.17	599.66	17	+0.1
1990	99.21	698.87	36	+0.3
1991	99.08	797.95	14	+1.1
1992	102.48	900.43**	175	n/d
1993	99.56	999.99**	5	n/d

* Porcentajes del PIB. El gasto social engloba el que aplica en su totalidad a educación, salud y desarrollo regional en el que se incluye vivienda. Cfr. Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1993, pp.39 y 106.

** Estimación propia.

Fuente: Banamex, México social, Indicadores seleccionados, 1990-1991.

Sin embargo, esta política de vivienda corporativa y centralizada, se situó en un contexto de crisis del estado interventor³, el cual se vio imposibilitado tanto económica como ideológicamente para seguir cumpliendo su compromiso político de dotar de vivienda a los sectores sindicalizados en los términos tradicionales y los organismos habitacionales fueron sometidos a una amplia reestructuración.

El agudo proceso inflacionario, durante la primera mitad de los años ochenta, hizo necesaria la adecuación del esquema financiero del Infonavit, porque además de limitar la capacidad adquisitiva de sus recursos, puso de manifiesto la urgente necesidad de modificar su

³ Para un análisis sobre los efectos de la crisis económica en el sector vivienda véase Martha Scheingart, "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", *Comercio Exterior*, vol.34, núm.8, Agosto, México.

sistema crediticio, que fue diseñado para una economía estable, no inflacionaria, que condujo a la descapitalización del Infonavit.⁴

Asimismo, el Fondo de la Vivienda del Isste se enfrentó a los problemas derivados del impacto que la crisis económica ocasionó en su estructura financiera. Los altos costos de edificación así como los constantes aumentos en el mercado inmobiliario, hicieron insuficientes los recursos del fondo para el financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales, para servidores públicos y fue prácticamente imposible actualizar los montos máximos de los créditos hipotecarios al ritmo de los aumentos registrados en los costos de la vivienda.

En esas circunstancias, la creciente descapitalización de los organismos de vivienda y los desórdenes de operación, puso de manifiesto, el deterioro financiero y administrativo de los organismos de vivienda orientados a los sectores corporativizados.

La estructura corporativa de asignación de vivienda funcionó mientras hubo capacidad para satisfacer a todos los intereses que participaban en el sistema. Los costos de esta estrategia, se volvieron crecientes, al mismo tiempo que los beneficiarios resultaban ser menos representativos de la sociedad.

A partir de esta situación se implementaron medidas con la pretención de reestructurar y sanear las finanzas de los fondos. Este enfoque iniciado por el gobierno de Miguel de la Madrid se profundizó durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari y la política de vivienda se formuló con el fin de liberalizar a uno de los sectores más dinámicos de la economía como es la construcción, es decir, bajo criterios económicos y no sociales de satisfacción de necesidades y menos aún con propósitos de equidad. En consecuencia las acciones de gobierno tendieron a facilitar las inversiones tanto de la industria de la construcción como de la banca comercial reprivatizada entre 1989 y 1992. Todo ello siguiendo las recomendaciones explícitas del Banco Mundial en el sentido de crear un entorno propicio para el mercado habitacional.⁵ El énfasis en una mayor coordinación institucional, en la reformulación de los mecanismos de

⁴ Cfr. Alicia Ziccardi, "Los organismos de vivienda de los asalariados", *Ponencia*, Seminario: La Vivienda de los Trabajadores, Infonavit, México, 1993.

⁵ Cfr. Banco Mundial, *Vivienda, un entorno propicio para el mercado habitacional*, Washington, D. C., 1994 (ed. en inglés, abril de 1993).

financiamiento y la desregulación del sector, sobre todo de los procesos de autogestión, permitieron que constructores y banqueros colocaran inversiones muy importantes ya que la vivienda pasa de ser considerada un componente de la política social a un instrumento de desarrollo económico.

Para ello se tomaron diversas acciones durante ese régimen entre las que destacan las que a continuación se anotan y que tienen como referencia normativa tanto el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994⁶ como el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.

En 1992 la Secretaría de Urbano y Ecología se transforma en la Secretaría de Desarrollo Social que asumió las responsabilidades normativas, de coordinación institucional y promocionales y en ella crea la Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles, con dos direcciones generales, la de Política y Fomento a la Vivienda y la de Financiamiento a la Vivienda. Adicionalmente, en el marco del Programa Nacional de Solidaridad, se promueve entre los grupos pobres la autogestión mediante créditos individuales de monto reducido y carácter revolvente, destinados a la adquisición de materiales de construcción y la introducción de servicios básicos como drenaje, alcantarillado y agua potable con participación comunitaria. Un ejemplo de esta estrategia de refiere más adente en este mismo capítulo.

Asimismo, en el año de 1992 se promueve el Acuerdo de coordinación para el fomento de la vivienda, con especial énfasis en las viviendas de interés social y popular.⁷ Mediante este acuerdo se buscó estimular la descentralización de funciones de la federación y entidades

⁶ Este Plan se formuló en el marco de tres acuerdos políticos con los actores más influyentes quien coincidían en una estrategia de modernización del país en todos los órdenes, estos acuerdos son: El Acuerdo par la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad en precios y El Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

⁷ La vivienda de interés social es definida como aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda del monto que resulte de multiplicar por quince el salario mínimo general anual vigente en el área geográfica de que se trate. En otras palabras, una vivienda de interés social será aquella que tenga un valor máximo (durante 1983) de N\$78 128.25. En tanto la vivienda Popular no podría exceder de multiplicar por veinticinco el salario mínimo general anual vigente equivalente a N\$130 213.75.

federativas hacia el municipio, en adelante encargado de otorgar permisos y licencias para la construcción.

En cuanto a financiamiento, se estimula la inversión privada en vivienda y completa los procesos de modernización de los organismos públicos de vivienda como entes financieros propiciando la transferencia de las funciones constructivas, a los sectores social y privado, individualizando el otorgamiento de créditos y asegurando la recuperación de los créditos otorgados.

Entre las principales transformaciones de febrero de 1992 a la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) de 1972,⁸ destaca: la individualización de los créditos otorgados; el cambio en sus funciones de organismo financiador y supuestamente constructor, a organismo sólo financiador; así como el fortalecimiento de la línea de crédito de compra a terceros. Otros cambios significativos son en relación al perfil de los beneficiarios que pasa de un año de cotización a ocho como mínimo y de un ingreso mínimo mensual a dos. Uno de los efectos inmediatos de estas reformas es la exclusión de un amplio sector de derechohabientes, especialmente de los más pobres⁹. Es importante señalar que, el gobierno a través de los fondos, habitacionales, en particular Infonavit, *nunca construyó vivienda*, ya que los proyectos eran asignados a empresas constructoras mediante subastas, desde luego con procedimientos turbios, no transparentes. Por lo que las modificaciones que se introdujeron tendieron más a liberalizar al mercado de la construcción de los controles en manos de la Central de Trabajadores de México (CTM), central obrera dirigida durante cincuenta años por Fidel Velázquez, que a transferir funciones gubernamentales. Con estas medidas, en adelante el sector empresarial, cuenta con la intervención gubernamental para el desarrollo de reservas territoriales y los servicios, y la plena libertad para construir y vender vivienda en una economía de mercado en un contexto de facilitación administrativa de licencias y construcción. De este modo las nuevas políticas de vivienda, en el marco de la reforma del Estado, se traducen en la búsqueda

⁸ En diciembre de 1996 fué aprobada una nueva ley para el Infonavit.

⁹ En 1991 aproximadamente el 70% de la población ocupada recibe entre cero y dos salarios mínimos mensuales. Cfr. *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, enero de 1991 (información preliminar) y Banamex, *Op. cit.*,. Esta última fuente considera 16 áreas urbanas.

de eficacia y eficiencia, mediante el aprovechamiento de ventajas competitivas, en desregulación, en coparticipación, en descentralización y en simplificación administrativa. En este marco, no sólo los empresarios inmobiliarios vieron crecer sus oportunidades, sino también, y de modo muy significativo los banqueros. Quizá como nunca antes en la historia del sistema bancario mexicano, durante el gobierno salinista, otorgó créditos hipotecarios con recursos provenientes de capitales "golondrinos", esto es internacionales,¹⁰ que aprovecharon las ventajas de un mercado de dinero en efervecencia, apoyado en las promesas de modernización y apertura económicas. No obstante que en 1993 la banca llegó a financiar el 50% del total de crédito en vivienda, en el verano de ese año se empieza a vislumbra la crisis que estalló en diciembre de 1994 y los créditos hipotecarios observan una drástica constracción. La brutal caída que sufrió el peso mexicano frente al dólar a fines de aquel año, acarrea un enorme problema de endeudamiento y carteras vencidas, ya que los montos, plazos y mensualidades de los préstamos hipotecarios habían sido calculados con la perspectiva de un clima económico de estabilidad a largo plazo. Desde luego las viviendas ofrecidas con apoyo de la banca fueron a familias con ingresos medios, esto es entre diez y 20 salarios mínimos. A pesar de todo muchas familias vieron reducir su capacidad de pago y perdieron sus casas prácticamente de la noche a la mañana, ya que los préstamos fueron pactados bajo ajustes paulatinos y progresivos, primeramente, con la indización de la deuda al salario mínimo oficial, para ajustar los pagos mensuales y luego con financiamiento ilimitado de los intereses, sujeto a la fluctuación de la inflación que en 94 se disparó como antaño.

Aunado a esta "fallida" incursión de la banca comercial en materia de vivienda el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi), creado en 1963 con recursos de la Alianza para el Progreso (AID) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹¹, es

¹⁰ La carencia de recursos provenientes del ahorro interno, no sólo ha dependido de la baja generalizada en los ingresos de la población, ya que el control de la inflación se ha basado en el control salarial, sino también en la incapacidad del sistema bancarios para otorgar tasas de interés atractivas en relación al costo del dinero.

¹¹ Cfr. Víctor Julio Imás Ruíz, "Las características actuales del sistema financiero de la vivienda." *Problemas emergentes de la zona metropolitana de la ciudad de México*, Moisés Castillo García y Sergio Reyes Luján, (Coords). UNAM, 1997. P.148.

despojado del encaje legal impuesto por el Banco de México, en 1989 era del 6%, que alimentaba los créditos FOVI otorgados a través de la banca para la llamada vivienda de "interés social". Entre 1994 y 1990 el FOVI ha fungido como prestatario de dos importantes créditos del Banco Mundial, con los cuales ha podido mantener sus programas de individualización crediticia, luego de la suspensión del encaje legal.

La transformación de los mecanismos de captación y administración de pensiones con la creación del Sistema de Ahorro para el retiro (SAR) produjeron nuevas características en el conjunto del sistema financiero de la vivienda. El SAR fue constituido por la subcuenta de retiro (retiro, seguro de invalidez, cesantía y vejez, equivale al 6.5% del salario del trabajador); de aporte estatal es el equivalente al 5.5% del salario mínimo del D. F.; de ahorro voluntario; y de vivienda (5%), es captado coyunturalmente a través de la banca privada y controlado administrativamente por la Comisión Nacional del SAR (Consar), sin embargo produjo escasos resultados en materia de vivienda como se mencionó más arriba.

En materia de simplificación administrativa se establecieron ventanillas únicas a nivel municipal para trámites para vivienda y se negociaron reducciones en los costos indirectos derivados de los impuestos, derechos y honorarios profesionales hasta lograr que no rebasaran el diez por ciento del total. Asimismo, se promovieron modificaciones a la ley correspondiente para que las licencias de construcción de vivienda se concedieran en no más de diez días hábiles y que la autorización de fraccionamientos, de relotificación y la constitución del régimen de propiedad en condominio se realicen en un plazo máximo de treinta días hábiles.

En 1992 se estableció el Convenio de Concertación para Agilizar los trámites de producción y titulación de vivienda. Cuyo propósito fue acelerar los programas de regularización y titulación de vivienda de interés social y popular mediante la disminución de los costos indirectos relacionados con la vivienda, mediante la reducción de cargas fiscales, aranceles notariales y requisitos bancarios.

En el mismo año, el Convenio de Concertación para el Programa de Materiales de Construcción, para ampliar un primer convenio firmado en marzo de 1991, con el interés de mejorar la comercialización de materiales de construcción y para promover la instalación de centros de abasto.

Otra medida importante es la reforma al Artículo 27 constitucional y la nueva Ley de Asentamientos Humanos. La reforma del precepto constitucional aprobada en enero de 1992, busca promover la oferta de tierra y de esta manera desregular la disposición de tierra para la construcción de vivienda. En particular esta medida facilitó la incorporación de terrenos ejidales situados en las periferias de las ciudades con la modalidad de que no se trata de reservas territoriales de propiedad federal, sino que el gobierno interviene como gestor entre las autoridades estatal y municipales y ofrece directamente las tierras a demandantes de vivienda o a empresarios promotores. En tanto la Ley General de Asentamientos Humanos promulgada en julio de 1993, que sustituye a la anterior de 1976, atribuye a los municipios capacidad para llevar a cabo acciones para formular aprobar y administrar planes y programas de desarrollo urbano y habitacional, expedir licencias y permisos de uso del suelo, construcción de fraccionamientos y condominios, relotificación, así como regularización de la tenencia de la tierra urbana y la adquisición y administración de reservas territoriales.

No obstante el avance que puede significar este nuevo marco legal en términos de atribución de facultades a los gobiernos locales, estos se encuentran atados de manos ya que no cuentan con los recursos necesarios, pues no disponen de los dineros provenientes por concepto del impuesto predial, del impuesto al valor agregado (IVA), y otros. Por esto más que identificar avances, se puede decir que con apoyo de la nueva legislación más que descentralizar atribuciones se han descentralizado problemas sobre los cuales poco o nada pueden influir los gobiernos municipales.

En este contexto de crisis de la política de vivienda, un actor importante lo forman los sectores sociales no agremiados, que demandan vivienda a través de diversos canales, estos grupos aparecen en medio de las transformaciones ocurridas en la economía y están fuertemente vinculados a una de sus secuelas económicas como es el explosivo crecimiento del empleo

informal o por cuenta propia¹². Esta tendencia rompe con la forma de asignación del "salario social", vinculado al binomio: empleo estable/salario¹³.

Paralelamente a los cambios económicos, desde principios de los años ochentas, se advierte el fortalecimiento organizativo de diversos grupos sociales en muchas regiones del país que cuestiona la política social y particularmente las políticas de vivienda orientadas prioritariamente a aquellos sectores corporativizados y con ingresos estables¹⁴. En esas manifestaciones sociales se advierten nuevas formas de gestión y de demanda, que obligan al régimen a estructurar una respuesta más elaborada y eficiente.

En este contexto, en la política de vivienda del sexenio 1982-1988, se dejan entrever algunos elementos que permiten identificar una incipiente respuesta del estado a las demandas de vivienda que estos sectores, principalmente grupos urbanos pobres, hacen cada vez con mayor insistencia. Fortalecimiento que para algunos significó el esbozo de las políticas sociales focalizadas que luego fueron aplicadas a través de Pronasol.

En este sentido destaca, el fortalecimiento de organismos y programas de vivienda como el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), que con mayores recursos, 84.2 millones de pesos y nuevas reglas de operación, logró su participación en los programas

¹² Sobre la polémica de informalidad y cuentapropismo ver: Carlos Salas Páez "Actividad económica y empleo en el Area Metropolitana de la Ciudad de México: 1979-1990" *La zona metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*. Consejo Nacional de Población, 1992.

¹³ Un dato significativo es el relativo a la población ocupada con ninguna prestación y que asciende a 42%. Ver Banamex, *Op.cit.*

¹⁴ Resulta significativo el auge del movimiento urbano popular en este periodo, en diversos lugares del país los pobladores se movilizan y se organizan solicitando el apoyo de otras organizaciones y de los medios de comunicación, tal es el caso de Acapulco, Monterrey, Durango, Distrito Federal, Manzanillo Guadalajara. En el norte y centro del país, se generalizan las demandas en torno a la tierra, el transporte, los servicios básicos, la educación y se consolidan organizaciones locales y regionales de masas. Para mayor formación sobre estas organizaciones y sus luchas véase: Josiane Bouchier, "La para doja de la unidad. El Movimiento urbano popular y la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano popular (CONAMUP)" en Sergio Zermeño y Aurelio Cuevas (Coords.), *Movimientos sociales en México*, CIIH-UNAM, 1990, pp.203-219.

nacionales de vivienda al pasar de 4.5% en 1983 a 12.5% en 1986, fecha en que recibió un préstamo del Banco Mundial¹⁵.

El Fonhapo¹⁶ que nació con el objetivo de atender a los grupos de población no asalariada de menores ingresos otorgó mayor importancia a los programas de vivienda progresiva, mejoramiento habitacional y lotes con servicios, y menor significación al programa de vivienda terminada, debido a su inaccesibilidad por el alto costo, de hecho esta línea de crédito se interrumpió en el año de 1987. Este último programa es el que tradicionalmente absorbe los mayores recursos en los organismos de vivienda como Infonavit y Fovissste. En la gestión de Fonhapo del año 1993 destaca el significativo incremento de créditos en la línea de financiamiento para adquisición a terceros, como se aprecia en el cuadro 26.

¹⁵ Entrevista personal al Arq. Enrique Ortiz, Director del Fonhapo 1981-86, México D. F., Octubre 1990.

¹⁶ Un estudio más detallado de este fondo de vivienda esta en Emilio Duhau, "Políticas Habitacionales para los sectores populares en México. La experiencia de Fonhapo", *Medio Ambiente y Urbanización*, .Núm.24, septiembre, Buenos Aires.

Cuadro 26
Créditos para vivienda del FONHAPO.
1983-1993.

Año	Vivienda terminada	Lotes y servicios	Vivienda progresiva	Mejoramiento de vivienda	Adquisición a terceros
1983	0	1,898	5,569	0	0
1984	246	8,318	9,298	8,713	427
1985	543	11,823	14,539	3,024	607
1986	480	18,994	31,875	6,342	1,207
1987 ^{1/}		18,601	26,809	14,482	270
1988		12,852	20,756	25,950	1,446
1989		7,931	23,822	7,822	3,259
1990		18,979	11,408	26,393	2,726
1991		3,635	10,327	19,374	219
1992		3,038	11,140	24,986	41
1993		n.d.	22,231	n.d.	12,569

^{1/} A partir de 1987 se excluyó esta línea de financiamiento.

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, Quinto Informe de Gobierno 1993. Anexo estadístico.

Si bien la acción de Fonhapo resulta ser comparativamente inferior¹⁷ respecto a los organismos de vivienda como Infonavit y Fovissste, su importancia radica precisamente en la función política que cumple al constituirse en el interlocutor de diversas organizaciones sociales emergentes. En este sentido, el fortalecimiento de Fonhapo cumple políticamente una doble función: Por un lado, paliar los efectos de la crisis económica en algunos sectores sociales, básicamente urbanos y redefinir las relaciones políticas tendientes a reforzar la cohesión de la

¹⁷ En los últimos años este organismo es rebasado por la demanda de vivienda, además de que los recursos financieros que recibía del Banco Mundial se reducen drásticamente por lo que tiende a limitar sus acciones. Una hipótesis posible que explique el declive de Fonhapo y que requiere ser explorada a fondo es que este organismo cumplió una función en el proceso de transición hacia el modelo modernizador mientras se creaba el consenso necesario, tanto entre los líderes sociales como entre los grupos de inversionistas nacionales y extranjeros.

coalición gubernamental, reconociendo a estas organizaciones no representadas políticamente. Por otro, conformar el consenso necesario para el proyecto de modernización económica.

La creciente presencia de los grupos no corporativos plantea la necesidad de redefinir la política social de vivienda del estado, en función de la nueva realidad sociopolítica y económica del país. Se trata de sectores marginados que cobran mayor fuerza y reclaman atención a sus demandas, además de su reconocimiento político.

De acuerdo a la información disponible para el periodo 1987-1988 el 32% de los créditos de Fonhapo fueron otorgados directamente al sector social y el 68% restante fue canalizado a través de organismos de la administración pública central, y de manera muy importante a gobiernos tanto estatales como municipales e incluso paraestatales, que de acuerdo a las reglas de operación se autorizan para canalizan la demanda de sociedades cooperativas y organizaciones sociales legalmente constituidas.

De esta manera, a través de la descentralización parcial de la política de vivienda de Fonhapo, se atendió la demanda en el interior del país de los grupos populares con mayor capacidad de movilización, contando con la intermediación política de la administración pública local. Entre 1987 y 1991 Fonhapo otorgó en el Area Metropolitana de la Ciudad de México el 38.23% de créditos a organizaciones ligadas al Partido Revolucionario Institucional y un porcentaje similar (30.33%) a organizaciones no priistas: Asamblea de Barrios, Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular, Unión de Colonias Populares, Frente Popular Francisco Villa, entre otras¹⁸. Es significativo como a través de Fonhapo el gobierno intenta recomponer las bases de legitimidad estatal entre los sectores sociales no corporativos, muy especialmente en la Ciudad de México donde el movimiento urbano popular tiene fuerte presencia.

En suma, a lo largo de los doce años de política de vivienda que van de 1982 a 1994, esta se caracterizó por intentar medidas tendientes a reducir las desviaciones e ineficiencias de los organismos gubernamentales de vivienda. La puesta en marcha de una política emergente de vivienda dirigida a sectores más amplios, sobre todo en la ciudad de México, a raíz de los sismos de 1985, motivaron a las organización demandantes de vivienda a una mayor

¹⁸ Kenneth F Green, *Op cit.*

movilización. El fortalecimiento de estas organizaciones obligó al estado a adoptar una estrategia de concertación política como base de los programas de reconstrucción¹⁹. En este escenario afloró de una parte, la presencia de organizaciones solicitantes de vivienda con experiencias de gestión del espacio urbano, con estrategias sociales muy distintas de los tradicionales procesos de urbanización popular fundados de manera exclusiva en la ocupación del suelo, como sucedió durante los años setenta, e inmersas en dinámicas de constitución de su identidad como actores urbanos. Por otra, quedó claro que la política de vivienda popular, jamás será un simple proceso constructivo sino que entraña oligatoriamente la organización de contingentes de familias interesadas en acceder a una vivienda. Que la constitución de sujetos de crédito no puede ser entendido como un proceso estrictamente bancario, sino eminentemente un esfuerzo de concertación política. Y que la política de vivienda involucra, centralmente, procesos de organización social y participación política.

II. Programas gubernamentales de vivienda y legitimidad.

A más de una década de iniciada la reforma del estado en México, resulta pertinente analizar algunos de los impactos de ésta sobre la política social, en especial aquella dirigida a sectores populares en materia de vivienda, así como su histórica relación con la construcción de legitimidad a favor del régimen.²⁰

¹⁹ Priscilla Connoly, "La política habitacional después de los sismos.", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol.2, Núm.1., pp. 107-108.

²⁰ Se hace referencia a la población que accede a la vivienda de interés social. En la Ley Federal de Vivienda de 1983, se entiende por vivienda de interés social aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate. Otros autores consideran como vivienda popular las viviendas deterioradas (vecindad), y en los cuartos de azotea, al respecto ver a Judith Villavicencio, "Acción habitacional y vivienda popular. Una propuesta de programa." en Martha Scheingart, Coord.) *Espacio y vivienda en la ciudad de México*, El Colegio de México y I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, 1991., pp.277 y ss.

En general la política social, entendida como criterio de justicia distributiva, presenta una correlación entre la forma de estado que la promueve y sus objetivos y modos de ejecución elementos que se asocian a una propuesta económica y política²¹. La visión del desarrollo y las políticas sociales, hasta finales de los años cincuenta, afirmaba que la satisfacción de las necesidades básicas de la población era un subproducto natural del crecimiento económico y que las políticas sociales deberían estar subordinadas a las políticas productivas. En los años setenta, cambia la orientación y se afirma la necesidad de la equidad entre crecimiento económico y necesidades básicas, reconociendo que la desigualdad que constituye el principal factor determinante de la pobreza y su superación no depende sólo del crecimiento económico global sino fundamentalmente de los cambios en la distribución del ingreso.²²

La experiencia ha demostrado que podría existir crecimiento aún a tasas aceleradas, sin que ello implicara, de una parte, una mejor distribución de ingresos ni tampoco la incorporación de vastos sectores marginados a los frutos del progreso económico".²³

²¹ Respecto a la noción de política social puede consultarse a Manuel Canto Chac "Política social e intercambio político" en Manuel Canto Chac y Pedro Moreno Salazar, (Comp.), *Reforma del Estado y Políticas sociales*, UAM-X, México, pp. 119-144, 1994.

³⁶ Respecto a la situación de pobreza en América Latina, el Banco Mundial en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*, señala que a pesar de que el promedio de ingreso per cápita en América Latina y el Caribe es cinco o seis veces más alto que en el sur de Asia y en la franja de países al sur del Sahara, una de cada cinco personas vive en la pobreza, esto se debe al grado excepcionalmente alto de desigualdad de ingresos en la región latinoamericana y caribeña, tomando como índice de pobreza un ingreso inferior a 370 dólares anuales. América Latina y el Caribe, que entre 1960 y 1965 tenían 11% de los 2,100 millones de habitantes del Tercer Mundo, recibían 33 por ciento del ingreso promedio anual de los países subdesarrollados estimado en 801,000 millones de dólares (de 1980). En el periodo 1988-1989, el número de habitantes de América Latina y el Caribe siguió siendo 11% de la población que ha crecido a 3,700 millones de personas en el Tercer Mundo, pero su participación en el ingreso anual promedio estimado en 3 billones de dólares se redujo a 27%.

²³ PREALC, *Buscando la equidad. Planificación para la satisfacción de las necesidades básicas.*, Chile, 1986., pp. 1-2.

Con esta reorientación intelectual de los enfoques se empieza a entender que "los problemas sociales no son subproductos naturales de los problemas económicos, sino que tienen una entidad propia, multicondicionada por procesos económicos y extraeconómicos: políticos, culturales, psicosociales e históricos. Precisamente por ello, las políticas sociales, sin dejar de vincularse con las políticas económicas, comienzan a ser reconocidas en su autonomía y especificidad".²⁴

En los ochenta se presenta una brusca mutación del enfoque sobre el desarrollo y sus relaciones con las políticas sociales. Un fuerte escepticismo sobre el futuro y el reconocimiento del fracaso de las políticas expansionistas y de redistribución, sobre todo en los países subdesarrollados como los de América Latina, se convierten en el sustento de la estrategia de ajuste económico adoptada, acompañada de un redimensionamiento de la importancia de los problemas y políticas sociales y su ubicación en la escala jerárquica en las políticas económicas. Se trata de un punto de vista opuesto al predominante en decenios anteriores.²⁵

En México, hasta principios de la década de los ochenta, existió una estrecha vinculación entre las políticas económica y social, lo cual provocó concebir al gasto social como parte del desarrollo económico, con lo que se pretendía promover el consumo para desarrollar el mercado interno, al tiempo que se impulsaba la cohesión social y la legitimidad del Estado. De hecho los subsidios a los alimentos, al transporte, a la vivienda y a ciertos bienes colectivos -agua y electricidad- desempeñaron un doble papel: mantener los salarios bajos, como forma indirecta de otorgar subsidios a la industria, al mismo tiempo que el proteccionismo arancelario garantizaba la producción.

Particularmente la vivienda como política pública tiene, como fué anotado, una importancia económica, en la medida que involucra a varias ramas productivas y es identificada como un área privilegiada para incentivar la inversión privada. Pero su importancia también radica, en su papel político, pues a lo largo de varias décadas, ha formado parte del sistema de privilegios, que en la forma corporativa que adquiere, sustenta la estructura institucional

²⁴ Adolfo Gurrieri y Edelberto Torres-Rivas, (Coord.), *Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?*, FLACSO-CEPAL, Costa Rica, 1990., p.358.

²⁵ *Idem.*, p.359.

consolidada en 1929, a raíz del Pacto Social producto de los arreglos constitucionales de 1917. Esta estructura funcionó sin problemas mientras el grupo de beneficiarios era representativo de la sociedad políticamente organizada, por lo cual el mecanismo le confería una legitimidad a ultranza al sistema en su conjunto.

Sin embargo, la crisis de 1982 pone en tela de juicio a "un sistema de sobre-representación que ya no era sostenible"²⁶. La contratación excesiva de deuda, la inflación y la cerrazón a ultranza eran manifestaciones casi naturales de un status quo que, a partir de finales de los sesenta, impedía la evolución natural de la sociedad y de la economía."²⁷

La situación de inestabilidad política resultado de los efectos negativos de la crisis económica sobre los intereses creados, tiende a ser superada a corto plazo, "en tanto los beneficiarios de la reforma van surgiendo, rebasando a los perjudicados y constituyéndose en una nueva base de sustento político."²⁸

Este proceso implica la redefinición tanto del sistema de privilegios como de sus beneficiarios. Así, en el marco de la reforma del estado mexicano las políticas habitacionales a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) aparecen como un mecanismo de gestión gubernamental tendientes a crear bases de legitimidad entre los sectores populares, que den sustento a largo plazo, al propio proyecto de modernización económica -apertura, desregulación, privatización, acuerdo de libre comercio-, sobre todo entre aquellos que se encuentran estrechamente ligados a la estrategia económica actual.

²⁶ El movimiento estudiantil de 1968 fue una de las primeras señales de la necesidad de reformar el sistema de sobre-representación política. Un primer intento de reforma fue el de Luis Echeverría 1970-1976 quien se enfrentó a los intereses fundamentales dentro del PRI, por lo que pronto abandono cualquier pretensión de reforma, lo que acabó siendo percibido como un proceso causante de inestabilidad y, por lo tanto, anatema del sistema. Sobre este tema véase Luis Rubio, "Tres años de reforma del Estado en México", *Perfiles Latinoamericanos*, Año 1, No. 1, Dic. 1992, pp.195-217.

²⁷ Luis Rubio, *Idém.*, p. 198.

²⁸ *Ibidem.* p. 199.

Si bien su puesta en práctica, perfila nuevos caminos para la gestión y satisfacción de necesidades habitacionales así como de intermediaciones políticas²⁹, sus logros no se han generalizado y sólo existen algunas experiencias aisladas. Un ejemplo de esta nueva orientación, constituye el programa denominado Mejoramiento de Vivienda por Autoconstrucción, desarrollado en Ciudad Juárez en el estado de Chihuahua, gestionado por el gobierno municipal afiliado al Partido Revolucionario Institucional (PRI), 1989-1992 y dirigido a grupos urbanos pobres. Desde mi punto de vista este tipo de programas puede significar una forma alternativa de intervención estatal y de acceso a mejores condiciones de vivienda, algunas de sus características las refiero a continuación.

Ciudad Juárez es una ciudad fronteriza que en los últimos diez años ha tenido un enorme crecimiento poblacional vinculado a la instalación de industrias maquiladoras y a su colindancia con el sur de los Estados Unidos. De acuerdo con información censal, en 1990 la población de Juárez es de un millón trescientos mil habitantes, lo que representa un incremento poblacional cercano al cien por ciento en la década de los ochenta, resultado de un flujo migratorio proveniente sobre todo de Chihuahua, Durango, Coahuila y Zacatecas. Esta fuerte inmigración es un factor entre otros que acentúa la problemática de vivienda.³⁰

En Ciudad Juárez existen 203,000 viviendas, de las cuales el 40% tiene uno o dos cuartos y un promedio de seis habitantes por casa. En sólo cinco años, 1988-93, se construyeron cincuenta mil viviendas en condiciones sumamente precarias (utilizando cartón y madera de empaques que desechan las maquiladoras), carentes de servicios y asentadas en terrenos irregulares.³¹ El déficit habitacional, a principios de los noventa, se calcula en sesenta mil

²⁹ Luis F. Aguilar Villanueva, "Por un estado con los pies en la tierra"., *Examen*, México, Junio 1990., pp.8-9.

³⁰ La expeculación del suelo urbano, la escasa oferta de vivienda popular de los sectores privado y público, la pérdida del poder adquisitivo del salario de los trabajadores son otros factores que intervienen en la problemática de vivienda.

³¹ Manuel López Poo, Viviendas en malas condiciones. *Opinión Diario de Juárez*, 20 octubre 1991.

viviendas, sin considerar aquellas deterioradas. Entre el 60 y 70 por ciento de las viviendas han sido construidas por la gente sin apoyo de ningún tipo.³² Esto es mediante autoconstrucción.

Ciudad Juárez comparte las características sociales y físicas de las concentraciones urbanas fronterizas, que también representan el ejemplo más acabado de los efectos provocados por el acelerado desarrollo económico y demográfico, no todos positivos. La expansión económica y de población, al mismo tiempo que beneficia la economía regional y nacional, por otra parte se convierten en fuente de presiones y rezagos sociales de manifestación local.

La permanente movilidad laboral en la industria maquiladora, que es la principal actividad económica de Ciudad Juárez, impide la estabilidad de trabajo necesaria para acceder a un crédito incluso del Infonavit. Por lo menos 26,900 operadores de maquiladora carecen de vivienda propia; si el Infonavit dirigiera todas sus acciones hacia los trabajadores de maquila, tardaría 37 años en satisfacer el déficit actual, sin contar la nueva demanda.³³

Comparadas con otras ciudades del interior del país las fronterizas presentan la paradoja de tener elevadas tasas de crecimiento económico, mejores indicadores de ingreso en relación a otras regiones y, al mismo tiempo, carecer de las condiciones de equipamiento urbano que reflejen directamente, en las condiciones de vida de la población, los beneficios del desarrollo económico.³⁴

En Ciudad Juárez destaca el hecho de que la mayor parte de la inversión municipal se ha destinado a la creación y dotación de infraestructura (agua, luz, drenaje, pavimento, edificios, vialidades, etc.) para parques industriales, sin que la dotación de servicios para el resto de la

³² Guillermina Valdéz Villalba, "Asentamientos Humanos Irregulares y Reservas Territoriales" en *Revista Chamizal*, No. 2, Junio-Agosto 1988. Escuela de Sociología de la U.A.C.J. (La investigadora no explicita la procedencia de sus datos). Véase también: Diario de Juárez, 25-12-90, citado por Guadalupe Santiago y Manuel Arroyo, "Política y obra pública en Ciudad Juárez". *Ciudades* No.11.

³³ Guadalupe Santiago y Manuel Arroyo, *Op. cit.* p.57.

³⁴ Guillermina Valdéz Villalba, "Estudio y análisis de la realidad económica, social y política de Cd. Juárez, Chihuahua, *Mimeo*, Colegio de la Frontera Norte, 1989.

ciudad haya crecido en la misma proporción; lo que ha empeorado significativamente las condiciones de vida de la población trabajadora.³⁵

Las tendencias actuales indican, por un lado, que Ciudad Juárez tiene un efectivo dinamismo económico, incluso por encima de los promedios nacionales. Por otro, a pesar del crecimiento, sus beneficios no se han traducido en satisfactores para la población que produce esta riqueza, por lo menos en las proporciones que el potencial económico indica. En particular, la paradoja social es más aparente cuando se contrasta crecimiento económico y desarrollo del equipamiento urbano.³⁶

La experiencia social de mejoramiento de vivienda por autoconstrucción en Ciudad Juárez, se desarrolla en un contexto de fuertes carencias habitacionales, basicamente entre la población inmigrante empleada en forma eventual en las maquiladoras con ingresos de 0.75 a 3.5 veces el salario mínimo mensual familiar, es decir, se trata de población pobre.

Son familias asentadas en colonias populares sobre terrenos irregulares, pero que ya cuentan con una vivienda en proceso de construcción y con la utilización de materiales permanentes diferentes a los empaques desechados por las maquiladoras, los cuales son ampliamente utilizados en la enorme cantidad de asentamientos irregulares que hay en Ciudad Juárez³⁷. Es población cuya situación perfila condiciones económicas y culturales específicas, entre las que destacan: la relativa homogeneidad de la población en las condiciones de pobreza; su situación de inmigrante; una expectativa de vida compartida respecto a su necesidad de

³⁵ Cf. Guadalupe Santiago y Manuel Arroyo, *Op cit.* p.58.

³⁶ Sobre este tema puede verse: Héctor Padilla Delgado, "Medio ambiente y servicios urbanos en Ciudad Juárez", *Nóesis*, UACJ, Año IV, julio-diciembre 1993, pp.89-112

³⁷ En Ciudad Juárez los asentamientos irregulares representan el 35% de la mancha urbana, localizados al poniente y suroriente de la ciudad, carentes de servicios, algunos de ellos ubicados en zonas de alto riesgo y expuestos a fuentes de contaminación industrial. El proceso de regularización se realiza en un lapso de entre 10 y 15 años. Sobre el tema de los asentamientos irregulares véase: Bertha Caraveo C., "El problema de la vivienda en Ciudad Juárez: Los asentamientos humanos irregulares", *Nóesis*, UACJ, Año IV, julio-diciembre 1993, pp.41-52.

estabilizarse en un nuevo espacio; y su integración a la "cultura del crédito", tan propia de la economía fronteriza.³⁸

La organización social sobre la que se basó el programa de mejoramiento de vivienda, tuvo como antecedente, la formación de asociaciones vecinales promovidas por Fonhapo y el gobierno municipal panista de Francisco Barrio 1982-1988, constituidas como interlocutoras de las instancias gubernamentales, en materia de vivienda y servicios urbanos.

En el caso de Ciudad Juárez resulta particularmente importante la trayectoria del movimiento urbano popular y especialmente el papel que ha jugado el Comité de Defensa Popular (CDP), para explicar la puesta en marcha de programas de vivienda como este.

Desde su formación el CDP ha mantenido con el gobierno un tipo de relación que puede ser definida como pragmática que le ha permitido sobrevivir. Maneja sutilmente las relaciones con las distintas fracciones de la burocracia política y se apoya en las contradicciones entre éstas, se vale de un lenguaje sumamente radical, amenaza siempre con acciones de fuerza y en ocasiones las ejecuta. Esta posición ha sido aprovechada por los líderes, quienes se han enriquecido sin necesidad de integrarse al Estado, como frecuentemente ocurre, las cúpulas del CDP permanece, al menos formalmente, en la oposición y utilizan un discurso radical como el que se expresa en su lema "Por la Revolución Proletaria". Con el ascenso del Partido Acción Nacional (PAN) al gobierno municipal en 1983³⁹ el CDP se ve obligado a cambiar de táctica pues se enfrenta a un interlocutor distinto en las instancias municipales donde contaba ya con los canales para su labor de gestión en favor de sus agremiados. A diferencia del régimen priísta, los nuevos funcionarios panistas se mostraban intransigentes y poco experimentados en hacer concesiones y lograr acuerdos, al punto de crear una policía especial para reprimir a los

³⁸ Juan Mayans Patiño, Solidaridad. Programa de mejoramiento a la vivienda "Crédito a la palabra", *Ponencia*, Dirección General de Programas Especiales, H. Ayuntamiento 1989-1992 Juárez, Chih., Noviembre de 1990.

³⁹ Algunos analistas explican la mayor presencia del PAN como respuesta a la crisis económica de principios de la década de los ochenta y debido a que la imagen presidencial y del gobierno federal se ve deteriorada como nunca antes en la historia contemporánea del país. Sobre este tema véase: Alberto Azis "La coyuntura de las elecciones en Chihuahua" en Carlos Martínez Asaad (Coord.), *Municipios en conflicto*., GV Editores-IISUNAM, México, 1985.

miembros del CDP a quienes fueron calificados de "anárquicos" y peligrosos por sus acciones de toma de tierras, manifestaciones, pintas de edificios públicos, etc. Así, después de varios años de considerar al CDP como una fuerza social opositora al gobierno priísta, el Estado vió en la organización popular un aliado para derrotar al PAN.

"Sumamente deteriorado, el PRI necesitaba urgentemente abrir otro flanco de ataque contra el PAN y buscó en el CDP un aliado objetivo más eficaz que los tradicionales apoyos declarativos del PPS o del PST-PFCRN, puesto que ninguno de éstos contaba con bases sociales. Este nuevo juego del PRI coincidía además con nuevas necesidades del movimiento popular que dirigía el CDP. El CDP venía invadiendo terrenos y organizando colonias desde principios de los años setenta. Con la introducción de los servicios públicos y la expedición de títulos de propiedad individuales que legalizaban la situación de los invasores se limitó la acción política del CDP, al suprimir motivos de agitación. Simultáneamente, el trabajo entre vendedores ambulantes, transportistas urbanos y fayuqueros, y la administración de escuelas primarias y secundarias en las colonias originaron un nuevo campo de relaciones entre el CDP y el gobierno, que tiene que ver con muy variadas instancias oficiales como Industria y Comercio, Hacienda, Gobernación y Educación Pública en los ámbitos local y federal, y desde luego con los ayuntamientos municipales."⁴⁰

En las elecciones de 1986 cuando el PRI volvió al gobierno municipal de Ciudad Juárez, el CDP trabajo para legitimar al nuevo gobierno aceptando el triunfo electoral y avalando la versión oficial de elecciones limpias y dio muestras de apoyar a los nuevos gobernantes priístas, sobre todo en Ciudad Juárez, donde cuenta con uno de sus mayores contingentes. Los enfrentamientos con los gobiernos panistas durante tres años, así como sus complejas relaciones económicas y políticas con el gobierno lo situaban inevitablemente en esa lógica.⁴¹

En esta dinámica los sectores opositores desprotegidos resultan ser precisamente las organizaciones formadas por el PAN, así como población abierta susceptible de ser incorporada a los programas de vivienda, cuya operación se inscribe en la lógica general de la política social

⁴⁰ Victor Orozco, *Chihuahua*, Sociedad, Economía y Política, CCIH-UNAM, México, 1991, p. 93.

⁴¹ *Ibidem.*, p.95

paralela a la liberalización económica, que consiste en sustentar la viabilidad del proyecto, en el caso particular de Ciudad Juárez la instalación de maquilas, y fortalecer las bases de legitimidad, enarbolando una política social que esta muy lejos de cubrir los costos sociales del actual proyecto económico y menos aún de saldar los rezagos históricos de bienestar social en el país, pues la política social actual más importante (Pronasol) cumple propósitos esencialmente políticos, y está dirigida no ha sectores en situación de extrema pobreza, sino hacia aquellos políticamente importantes. La efectividad parece estar basada, en consecuencia, en la capacidad de organización y presión que ejercerían los pequeños grupos al margen de los conglomerados, de los "grandes grupos", que normalmente envuelven en nebulosos intereses generales al interés privado, marcando límites a la integración y discusión más extensa.

Desde luego sería arriesgado negar algunos de los logros obtenidos por el Pronasol, un ejemplo puede ser el Programa Mejoramiento de Vivienda por Autoconstrucción en Ciudad Juárez donde a pesar de que la organización social para la vivienda ha sido inducida, ha propiciado que estos grupos sociales desarrollaran una dinámica organizativa orientada a canalizar la participación de la población en la solución de sus problemas de vivienda, mediante el planteamiento de soluciones y de la organización del trabajo colectivo.⁴²

Esta estrategia social para la vivienda en la frontera norte, destaca por la participación organizada en comités y asambleas, lo cual muestra su capacidad de organización y de demanda, a través de los comités se promueve la participación de los miembros, se orientan los trabajos de autoconstrucción y de evaluación del programa, así como la recuperación de los créditos. Estos elementos son muy importantes ya que pueden ser considerados como formas o estrategias sociales desarrolladas en torno al mejoramiento de la vivienda por poblaciones de escasos recursos. Los comités permiten una mayor agilidad a la ejecución de las obras y propician el trabajo planificado.⁴³ El acceso a la tierra, se realiza invariablemente mediante invasión, tanto

⁴² Entrevista a Juan Mayans Patiño, Director General de Programas Especiales, Ayuntamiento 1989-1992, Juárez, Chihuahua, Octubre, 1991.

⁴³ En los comités se realizan diversas acciones como información y difusión del programa de mejoramiento de vivienda; convocatoria para reunión de asambleas; realización de asambleas para explicar el programa y levantar la lista de solicitantes avalados por la propia asamblea; llenado de solicitudes de crédito; verificación de datos casa por casa para asesorar en las

sobre terrenos ejidales como privados. La invasión se hace en torno a un líder (profesional), que organiza a la gente y presionando al gobierno local obtiene terrenos municipales o de propiedad privada. Esta forma de acceso al suelo muestra en parte, los efectos de las políticas de liberalización que favorecen el mercado de tierras.

Sin duda, este programa constituye una experiencia de gestión social para el mejoramiento de la vivienda importante, realizada en un lapso de tiempo muy corto que de dos a seis meses, que contrasta con los largos periodos que generalmente requiere una familia para mejorar su vivienda.

En los comités, se registran los diversos tipos de necesidades en materia de mejoramiento habitacional: ampliación, reparación, terminación, acabados e instalaciones de servicios dentro de la vivienda (instalaciones eléctricas, hidráulicas, sanitarias, fosas sépticas).

Esta estrategia de organización social por comités permite que en una asamblea general se conforme la demanda de crédito, ahí mismo los vecinos avalan si los solicitantes viven en la colonia y si son personas responsables, además de que se vigila que la lista de solicitantes sea respetada.⁴⁴

Los propios comités integran en las asambleas una cartera de demandas sobre la problemática de mejoramiento a la vivienda y las propuestas sobre problemas específicos, selección de beneficiarios, formas de organización del trabajo para la autoconstrucción,

acciones solicitadas, así como en la realización de trámites legales respecto a la tenencia de la tierra; información de las solicitudes aprobadas y fechas y lugares de firma de contratos; realización de talleres de organización del trabajo y capacitación en construcción y ejecución de obras; asesoría de apoyo técnico y social; revisión de avance de obras, recuperación de créditos y evaluación en general. Además en la Asamblea integrada por los comités se vigila y apoya para que las obras se lleven a cabo, sin mal uso de los materiales.

⁴⁴ Los solicitantes deben de contar con información relativa a su ingreso y gasto familiar y lugar de trabajo, la cual permite a comité identificar por una parte el tipo de requerimiento de mejoramiento de vivienda y el nivel de ingresos de la familia. Además de datos del terreno o vivienda: superficie del lote, superficie de la vivienda, descripción de la obra que se va a realizar, material requerido y dimensiones en metros cuadrados.

compromisos colectivos con las autoridades del programa, así como para el desarrollo de las obras y la recuperación del crédito⁴⁵.

Durante la ejecución de las obras se llevan a cabo acciones permanentes de evaluación, seguimiento, supervisión en las diversas etapas constructivas conjuntamente con los técnicos del programa.⁴⁶

Dentro de la participación social en el proceso constructivo, esta contempla el manejo de ministraciones de materiales y los procedimientos para su obtención en los parques de materiales ubicados en diversas colonias en función de la concentración geográfica de la demanda. Para reducir los costos de transporte de materiales los vecinos de una misma calle se ponen de acuerdo y acuden en grupo al centro de distribución, con el objeto de transportar en conjunto todos los componentes constructivos que requieren⁴⁷.

Las acciones de mejoramiento habitacional logradas comprenden aspectos tanto estructurales como en acabados (aplanado de paredes, techos, puertas, ventanas, pintura, etc.), que cubren las principales necesidades de mejoramiento habitacional de esta población que ha

⁴⁵ También en estas asambleas se definen las necesidades prioritarias tanto individuales como colectivas de mejoramiento de vivienda. Las familias que tienen como cabeza de familia a una mujer, personas ancianas o familias que viven en condiciones extremadamente precarias tienen prioridad para ingresar al programa de crédito de materiales de construcción. Para realizar las obras de construcción los miembros de la propia organización una vez capacitados, se encargan de orientar al resto de los miembros en la realización de sus obras, para facilitar esta acción, cada colonia planifica sus acciones y se compromete a otorgar ayuda mutua a quien la requiera.

⁴⁶ Entrevista a asesores técnicos del Parque de Materiales Lucio Balanco, Cd. Juárez, Chihuahua, Octubre 1991.

⁴⁷ El control de la disposición de los materiales requeridos se realiza de manera conjunta entre los solicitantes y el encargado del centro de distribución de materiales y el asesor técnico, de acuerdo al avance de la obra y a la disponibilidad de almacenamiento por el solicitante. Un factor muy importante consiste en que los centros de distribución trabajan incluso los fines de semana porque muchas personas sólo disponen del sábado y el domingo para trabajar en la autoconstrucción de su vivienda.

construido su vivienda en diversas fases inconclusas (paredes, techos, pisos, puertas, ventanas, etc.), con impactos negativos sobre su calidad de vida⁴⁸.

A partir del ingreso mensual familiar se establecen seis rangos que determinan el monto del crédito al que el solicitante puede acceder, el interés a pagar, el monto de la deuda total y el enganche inicial a pagar, mismo que equivale a una mensualidad.

De acuerdo a las necesidades de mejoramiento de vivienda, el propio solicitante junto con el asesor técnico formula un antepresupuesto para lo cual se cuenta con una relación de precios unitarios que permite al solicitante conocer previamente el monto de la deuda total que va a contraer, así como los pagos mensuales que deberá hacer.

Esta información es ampliamente difundida en las asambleas y cada solicitante hace la estimación del monto de su solicitud de crédito de acuerdo a lo que puede disponer de su ingreso familiar como pago mensual tal y como se muestra en el cuadro 27, incluso pueden familias con ingresos menores a un salario mínimo, sin embargo en estas condiciones de precariedad la vivienda no puede ser algo prioritario.

⁴⁸ Las obras de mejoramiento son realizadas con amplios criterios de flexibilidad y adaptadas a las características de cada vivienda y son las siguientes:

- Ampliación y/o construcción: cuarto: 3.5 x 3.5 m; cuarto: 3.5 x 4.5 m; baño: 1.25 x 2.5 m; cuarto: 3.5 x 4.5 m y baño: 1.25 x 2.5 m; cuarto: 3.5 x 4.5m y cocina: 1.4 x 2.5; pie de casa: 3.85 x 7.85 (cuarto, cocina y baño).
- Reparación: pisos, muros y techos
- Terminación: cimentación, pisos, muros, techos, banquetas interiores y bardas perimetrales
- Acabados e instalaciones: aplanados interiores, aplanados exteriores, puertas, ventanas, marcos, instalación eléctrica, instalación hidráulica, instalación sanitaria, fosa séptica.

Cuadro 27.
Condiciones financieras del Programa Mejoramiento de Vivienda Popular por Autoconstrucción Ciudad Juárez, Chihuahua. México

RANGO	SALARIO MENSUAL v.s.m.*	MONTO CREDITO	INTERES TOTALES	DEUDA TOTAL	ENGANCHE
1	267,750 a 357,000 .75 1	856,800	64,260	921,060	30,940
2	360,570 a 535,500 1.01 1.50	1 285,200	96,390	1 381,590	46,053
3	539.070 a 714,000 1.51 2.0	1 927,800	144,585	2072,385	69,079.5
4	717,570 a 892,500 2.01 2.50	2 677,500	200,813	2878,313	95,937.8
5	896.070 a 981,000 2.51 3.00	3 534,300	265,073	3799,373	126,639.8
6	1074,570 1249,500 3.01 3.50	4 498,200	337,365	4835,565	161,185.5

* Veces salario mínimo.

FUENTE: Solidaridad. Programa de mejoramiento a la vivienda. "Crédito a la palabra" Información válida de Nov. 1990 a Nov. 11, 1991.

La realización del trabajo de autoconstrucción se basa en la vinculación de la capacitación técnica con la práctica de trabajo de la autoconstrucción que realizan los beneficiarios y el trabajo organizativo que se requiere. Por otra parte se busca estimular la cooperación, la reflexión, la participación, el comportamiento democrático, la creatividad, el concurso y el compromiso, entre los beneficiarios, para optimizar recursos y eficientar resultados, a partir del análisis de experiencias

y conocimientos que poseen los propios beneficiarios del programa en la construcción.⁴⁹

Esta estrategia ha generado un aprendizaje colectivo que toma en cuenta las experiencias individuales que cada beneficiario posee sobre trabajos de construcción o mejoramiento de su vivienda, así como de cooperación con otros beneficiarios, para ayudarse en la construcción.

Los nuevos conocimientos sobre construcción que se proporcionan por los asesores técnicos son analizados por los propios destinatarios, para determinar su utilidad en la medida que puedan dar respuesta a las acciones concretas a realizar. La aportación de nuevos

⁴⁹ Solidaridad. Programa de mejoramiento a la vivienda. "Crédito a la palabra", *Manual de Autoconstrucción*, Ayuntamiento de Juárez. 1989-1992.

conocimientos se dan tanto por los técnicos, como por los beneficiarios que tienen experiencias en trabajos de construcción. La capacitación en términos de los requerimientos derivados de la práctica se desarrollan en talleres, asesorías, reuniones de trabajo, asambleas, etc., no como acciones aisladas sino planeadas de manera sistemática, para apoyar todo el proceso de autoconstrucción. En la construcción se emplean tecnologías convencionales y esta se realiza a partir de un autodiagnóstico de prioridades de mejoramiento de la vivienda y de capacidad de endeudamiento familiar, además se basa en un proceso de asesoría individualizada por técnicos especializados ajenos a la comunidad, pero perfectamente identificados con los objetivos del programa.

Entre los factores de éxito de este programa de vivienda destaca el método de trabajo empleado por los funcionarios del programa crédito a la palabra, el cual ha permitido desencadenar procesos de organización basados en la participación, en el ordenamiento de acciones y en el fomento de la identidad y solidaridad entre los participantes. La metodología de "planeación participativa", centra su instrumentación en una acción capacitadora permanente dirigida a los grupos sociales con el fin de generar procesos de aprendizaje que les permite programar y conducir el desarrollo de sus acciones para la autoconstrucción de manera planificada, participativa, autogestionaria y corresponsable.⁵⁰

⁵⁰ Las principales características de la acción capacitadora que se lleva a cabo son:

- Vincular la capacitación técnica a la práctica de autoconstrucción que realizan los beneficiarios;
- Vincular la capacitación a la práctica de trabajo organizativo; - Estimular la cooperación, la reflexión, la participación, el comportamiento democrático, la creatividad, el concurso y el compromiso, entre los beneficiarios, para optimizar recursos y eficientar resultados.
- Parte del análisis de experiencias y conocimientos que poseen los beneficiarios del programa en relación a la construcción.
- Generar una experiencia de aprendizaje colectivo que tome en cuenta las experiencias individuales que cada beneficiario posee sobre trabajos de construcción o mejoramiento de su vivienda, así como de cooperación entre ellos, para ayudarse en la construcción.
- Los conocimientos nuevos sobre construcción que se proporcionan a los beneficiarios son analizados por ellos, para determinar su utilidad en la medida que puedan dar respuesta a las acciones concretas a realizar.
- La aportación de nuevos conocimientos se dan tanto por los técnicos, como por los beneficiarios que tienen experiencias en trabajos de construcción.
- La acción capacitadora en términos de los requerimientos derivados de la práctica, se desarrollan en talleres, asesorías, reuniones de trabajo, asambleas, etc., no como acciones

A manera de conclusión preliminar, se puede decir por un lado, que el programa de vivienda desarrollado en Ciudad Juárez pone de manifiesto que la reforma del estado debe contemplar que la política social y en particular de vivienda, requiere cambiar los patrones de gobierno, es decir las maneras como el gobierno selecciona, decide y atiende las demandas que las organizaciones levantan al estado. Por otro, que los programas de vivienda dirigidos a sectores populares urbanos, al menos para el caso de Ciudad Juárez, parecen estar orientados a aumentar los niveles de confianza y legitimidad sobre la imagen gubernamental y su proyecto de desarrollo, tanto nacional como local, entre aquellos grupos populares con mayor capacidad de organización y demanda.

III. Producción de vivienda y economía de mercado.

La adopción del modelo neoliberal de desarrollo en México ha tenido diversos significados, entre los más importantes está la intervención del estado para facilitar la modernización de la economía, es decir la liberalización del mercado. Esta estrategia está orientada a la creación de espacios atractivos para la inversión de capitales, de tal modo las ciudades constituyen uno de estos espacios, ya que las acciones de urbanización y de construcción de vivienda constituyen una forma de realización de la inversión privada.⁵¹ De ello, a manera de ejemplo, hago referencia a continuación a la urbanización de la ciudad de Hermosillo, Sonora, proceso que se ha intensificado desde mediados de los años ochenta.

El patón de crecimiento urbano en el estado de Sonora está claramente ligado al proyecto de modernización económica nacional y muestra un mayor desarrollo, especialmente de las ciudades de la costa y zona fronteriza, lugares donde se ubican las actividades productivas y comerciales más importantes para la economía del estado.

Ubicada al noroeste de la república mexicana, Hermosillo es la capital del estado de Sonora desde 1879. En esos años se vislumbraban ya signos de progreso, con la instalación del

aisladas sino planeadas de manera sistemática, para apoyar todo el proceso de autoconstrucción.

⁵¹ De ahí que uno de los programas prioritarios de los dos regímenes aquí considerados haya sido el programa conocido como Cien Ciudades.

primer teléfono con línea hasta Guaymas; llega el primer tren del ferrocarril procedente del puerto y se funda el hospital civil de Hermosillo.

En 1930 la capital sonorensis alcanzaba ya los 30 mil habitantes y contaba con dos bancos. En 1940 empieza la agricultura en gran escala con el descubrimiento de grandes mantos de agua en el subsuelo de la costa de Hermosillo, y con ello se da el principio al desarrollo de la infraestructura urbana, construyéndose en esa década los edificios de la universidad de Sonora, el Banco de México, el Museo y Biblioteca, el Hotel Laval y el Hotel San Alberto, además de que se fundó la colonia Pitic destinada a la clase acomodada y se abrieron parte de los grandes bulevares que curzan actualmente la ciudad.

La estrategia actual de desarrollo urbano de la ciudad se apoya en su privilegiada posición geográfica en el estado, en el país y su importancia en el ámbito del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá y la Cuenca del Pacífico, en este marco Hermosillo se perfila como un centro urbano orientado a los negocios.

Los diversos proyectos urbanos ya terminados y en construcción constituyen factores que muestran signos de que en Hermosillo se está promoviendo una transformación hacia cambios profundos posibilitando una ciudad a nivel internacional, algunos de estos proyectos son los siguientes:

Proyecto Río Sonora, impulsado por el Fideicomiso Promotor Urbano de Sonora, (PROGRESO), es un impresionante desarrollo inmobiliario, urbano y ecológico que contempla: centros comerciales, centro corporativo y financiero, centro administrativo de gobierno, hospital, hotel, centro de convenciones y exposiciones, parque recreativo "La Saucedá", con una inversión de más de 240 millones de Dólares y 140 hectáreas de área vendible.

Torre Hermosillo, un edificio moderno de 16 pisos con una altura total de 68 metros, especial para oficinas, con 270 líneas telefónica, cuatro elevadores para 14 personas cada uno, área de estacionamiento para 320 autos.

Metrocentro o Centro Metropolitano de Hermosillo, es el proyecto de urbanización de una céntrica área de 160 mil metros cuadrados, que contará con centros de servicios, comerciales, de diversiones, en el corazón de una zona residencial.

Centro de Distribución y Abasto Hermosillo, contempla 144,000 metros cuadrados de área de abasto en 260 bodegas con todos los servicios incluyendo plaza comercial, gasolinería y talleres mecánicos.

Los Lagos Club de Golf y fraccionamiento residencial, construido sobre 125 hectáreas con campo de golf de 18 hoyos, con una inversión mayor a 30 millones de dólares.

Hotel Embassy Suites, con 167 suites de primera calidad, es un proyecto de 43 millones de nuevos pesos, que se realizará en la zona hotelera.

Nuevos establecimientos de diferentes giros, principalmente en el ramo de la comida rápida con franquicia extranjera: Dominos Pizza, Jack in the Box, TCBY, Carl's Jr., Mc Donald's, Basdin Robins, Kentucky Fried Chicken, Blockbuster, Subway, Tue Value, A C E Hardware y otros. Bol Satélite: un boliche moderno y equipado con la más alta tecnología mundial, con 32 mesas, además cafetería, videojuegos y bar, que este año será sede de la XXX Copa Mundial de Boliche AMF.

Proyectos de infraestructura vial y de drenaje pluvial como son el empedrado y ampliación de la avenida Yucatán y la modernización de los Bulevares Luis Encinas, Noroeste y Solidaridad, éste último planeado para entroncar con el Boulevard Morelos, continuando por Colinas del Bachoco hasta unirse con la carretera internacional Mex 15; inversiones que contribuyen a la reorganización de la estructura urbana de la ciudad de Hermosillo en función de las subregiones prioritarias, salida a Nogales (norte) y salida a Guaymas (sur), vialidades de acuerdo a la política de desarrollo prioritaria que es: vinculación con el norte del país y crear la ciudad con los requerimientos de funcionalidad e imagen que el proceso de globalización e internacionalización del capital exige.

Líneas aéreas: Mexicana, Aeroméxico, TAESA, y las que recientemente iniciaron operaciones en esta ciudad como es el caso de Arizona Airways y Aerocalifornia que ofrecen vuelos diarios desde Hermosillo a los principales destinos nacionales e internacionales del oeste de los Estados Unidos, en especial a las ciudades de Tucson y Phenix, pertenecientes al estado fronterizo de Arizona.

El desarrollo urbano de Hermosillo se vincula a la perspectiva de una apertura comercial más dinámica con grandes inversiones nacionales y extranjeras atraídas por la favorables

relaciones entre gobierno y empresarios, cuya meta es convertir a esta urbe, en el corto plazo, en el polo financiero, industrial y comercial más importante de todo el noroeste de México.

La promoción de estos desarrollos urbanos, muestra que la estrategia de desarrollo del gobierno estatal, está privilegiado todas aquellas acciones vinculadas a los sectores económicos relacionados con actividades de servicios y comercio.

Ejemplo de ello constituye el actual desarrollo inmobiliario de Hermosillo mismo que comprende más de 40 proyectos inmobiliarios habitacionales desde condominios, casas de todo tipo hasta exclusivas residencias dentro del campo de golf. Esta dinámica de desarrollo urbano y de vivienda en Hermosillo, se aleja de las líneas prioritarias y objetivos generales que plantea el Programa Sectorial de Vivienda 1992-1997 del propio gobierno del Estado, particularmente los relativos al mejoramiento de las condiciones habitacionales de los estratos mayoritarios de la población, en particular los de menores ingresos. Contrariamente la oferta de vivienda, la cual requiere de ser analizada más ampliamente, se orienta a estratos sociales medio-altos y muy altos.

Un elemento que puede explicar la postergación de acciones gubernamentales significativas orientadas a mejorar la situación de vivienda de los sectores populares tiene que ver con las relaciones entre economía y política locales.

Los empresarios en Sonora "actúan como grupos de presión y de disputa por el poder. Su poder económico y político, consustancial a su status de clase dominante, lo ejercen a través de los medios masivos de comunicación, participando en la burocracia estatal, utilizando las organizaciones patronales, militando en los partidos de oposición y a través de las redes invisibles que se establecen entre los laberintos del poder estatal y empresarial."⁵² Estas características de la relación entre gobierno y grupos empresariales tiene raíces que se remontan a la época posrevolucionaria y al papel que jugó el llamado grupo Sonora integrado por Alvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Adolfo de la Huerta y Abelardo Luján Rodríguez, quienes formaron la nueva oligarquía modernizante. El mismo grupo constituyó un monopolio para el

⁵² Miguel Angel Vázquez Ruiz, *Sonora, sociedad, economía y política*, CIIH-UNAM, 1991, p.68. El autor se remite a su propio trabajo *Los grupos de poder económico en Sonora*, UNISON, 1988.

ejercicio del poder político de la entidad y supo beneficiarse de la administración de los recursos federales. Arturo Warman señala que han surgido pocas identidades más estrechas como la que se estableció en Sonora entre el gobierno de la revolución y la oligarquía regional.⁵³

A lo largo de varias décadas los grupos empresariales sonorenses han obtenido ventajas de su identidad con el gobierno, incursionando en diversas ramas de la producción y aprovechando al máximo la coyuntura económica favorable en diversas épocas. Agricultura, ganadería, comercio, servicios, turismo, etc., y cuando se presentan problemas cuentan con el respaldo del gobierno.

Sin embargo, a pesar del apoyo que ha significado la intervención gubernamental, durante los años ochenta, la crisis económica afectó los intereses empresariales y ciertas decisiones como la nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios en 1982 y la candidatura de Félix Valdéz en 1985, redujeron la confianza sobre el Estado y su proyecto de modernización entre los inversionistas de Sonora. A tal punto que el ascenso del Partido Acción Nacional durante esos años en la entidad se aprecia como una muestra de resentimiento y desconfianza, pero también como una forma más de presión para que sus intereses sean considerados con prioridad.

Los empresarios en Sonora están asumiendo que la modernización económica- apertura, desregulación, privatizaciones, acuerdo de libre comercio- representa el mayor cambio político que el país jamás haya experimentado. Se trata nada menos que de la redefinición de las relaciones políticas...y sobre todo de la descentralización del poder político en México, tradicionalmente basado en el control de la economía. Además la reforma del Estado está significando, entre otros procesos, la conformación del sustento político, de legitimidad, necesario para llevar a cabo el proyecto de modernización económica, no sólo en los sectores populares, sino también y de manera muy importante entre los grupos empresariales.

En este contexto, en el caso de los empresarios de Sonora, la inversión inmobiliaria en Hermosillo aparece como un recurso conveniente en por lo menos dos sentidos: primero para sanar resentimiento alguno y segundo aprovechar la coyuntura, como en otras ocasiones en el

⁵³ Warman, Arturo, "Divorcio en Sonora", en Nexos, núm. 64, abril 1993, p.43. Citado por Vázquez Ruiz, Miguel Ángel, *Op.cit.*

pasado, que ofrece la estrategia de desarrollo urbano adoptada para Hermosillo con miras a convertir la ciudad en un centro de desarrollo orientado al exterior. En suma se garantiza legitimidad al régimen y por el otro se fortalece el poder económico y político local. En esta lógica, los objetivos de reordenamiento y saturación urbana, así como de producción de vivienda popular se postergan para dar paso al surgimiento de múltiples desarrollos inmobiliarios en zonas que requieren de fuertes inversiones en infraestructura y servicios urbanos, pero rentables para los inversionistas. Al mismo tiempo se protegen los intereses de los especuladores de tierra urbana.

CAPITULO IV

FORMAS DE GESTION Y ACCESO A LA VIVIENDA DE LOS SECTORES URBANOS POBRES.

I. Condiciones habitacionales. Situación actual y tendencias.

Las condiciones de la vivienda urbana popular en México no pueden analizarse fuera del contexto general de cambios sociopolíticos y económicos de los últimos años, entre los que destaca la transformación en el patrón de desarrollo urbano del país, misma que se encuentra asociada a la transición neoliberal del país. En primer lugar, se aprecia una desaceleración del crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)¹, que es la principal concentración urbana del país. Al mismo tiempo, un incremento en el número de ciudades cuya tasa de crecimiento anual es mayor a la ZMCM o por encima de la que registra el Sistema Urbano Nacional. Estas tendencias indican transformaciones en el modelo de desarrollo urbano y con ello se preve la profundización de las necesidades de vivienda popular en ciudades y regiones involucradas en el torbellino de la modernización económica y la estrategia de globalización, sin que paralelamente se pongan en marcha políticas de desarrollo urbano regional eficientes que satisfagan las necesidades sociales, particularmente de vivienda popular. Cuáles son las tendencias actuales en el patrón de urbanización regional, qué características presenta la vivienda popular en las regiones de mayor crecimiento urbano, qué factores socioeconómicos impiden el acceso a una vivienda popular en estas regiones a través del mercado y cuáles son las regiones urbanas que aparecen como prioritarias en los próximos años son los aspectos considerados a continuación.

¹ En un recuento analítico sobre la naturaleza de la problemática urbana de la ciudad de México, así como de las razones destacan, Peter M. Ward destaca: la estrategia del desarrollo económico reciente seguido por el país; el incontrolado crecimiento demográfico y la expansión espacial, así como la profundización de la segregación social; el funcionamiento de estructuras políticas caracterizadas por los bajos niveles de participación ciudadana y por la puesta en marcha de políticas públicas condicionadas a necesidades de legitimidad y compromisos políticos. Al respecto véase Peter M. Ward, *México una Megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial, México, 1991.

Los datos relativos a la magnitud de la población urbana por regiones (véase cuadro 28), permiten identificar tres regiones que presentan diversas situaciones de desarrollo urbano. Una primera, que incluye las regiones 7, 8 y 9 ubicadas en el sur y sureste del país corresponde a un desarrollo urbano menor o rezagado. La segunda, comprendida por las regiones 4,5 y 6 abarca el centro del país y presenta una urbanización considerada estable, ya que se trata de centros urbanos consolidados con antecedentes remotos y concentraciones urbanas muy pobladas pero relativamente estables. Finalmente, la tercera macroregión, que agrupa las regiones 1,2 y 3, ubicadas al norte del país, presenta un desarrollo urbano explosivo y relativamente reciente, esto es de la última década.

Esta situación de profundización de la desigualdad territorial se encuentra fuertemente asociada a las políticas urbano regionales puestas en marcha durante el periodo 1982-1994, las cuales se han caracterizado por la falta de efectividad para cumplir fines de carácter social al no estimular el desarrollo en las regiones más atrasadas, esto es que no llegaron a desencadenar los procesos de difusión del crecimiento.² Asimismo, hay una falta de distinción de prioridades macroeconómicas nacionales y de auténticos proyectos regionales, la política urbano-regional comprende múltiples objetivos, tanto macroeconómicos de carácter nacional ligados a estrategias del modelo de desarrollo predominante y vinculados a los centros más urbanizados y simultáneamente proyectos eminentemente regionales dirigidos a ciudades y regiones atrasadas. El enfoque con el que se impulsan todas estas prioridades de desarrollo urbano-regional, está en función de tres variables fundamentales: producción, inversión e infraestructura, es decir, de la rentabilidad económica y, por lo tanto, en función de los beneficios financieros del proyecto. Adicionalmente, no sólo está la falta de tratamiento diferencial del desarrollo urbano-regional, de su ritmo y distribución territorial, sino también en términos temporales. La política de desarrollo urbano-regional no está respaldada por diagnósticos profundos sobre el crecimiento urbano diferencial por regiones y ciudades del país y se carece de información sobre los condicionamientos y problemas de los distintos actores del proceso social. Finalmente presentan

² Hardoy J.E. y Satterthwaite, D. "Government Policies and Small and Intermediate Urban Centres". Pp.343. En Hardoy J.E. y Satterthwaite D. (Eds.) *Small and Intermediate Urban Centres*, Hodder and Stoughton, 1986.

una falta de articulación entre las estrategias urbano regionales y las políticas macroeconómicas del desarrollo. En los años aquí considerados, en los que el país ha experimentado una profunda crisis económica y una apertura comercial, no se han hecho explícitas las estrategias territoriales de la política urbano- regional, para cumplir las metas del desarrollo nacional.³

La tendencia mundial de los últimos años, es la creación de nuevos espacios económicos y el deterioro o refuncionalización de las grandes ciudades. Estos procesos han dejado atrás el interés por los estudios y las inversiones tradicionales basadas en la localización industrial y en la potencialidad del mercado de consumo, la disponibilidad de fuerza de trabajo y costos de transporte y hoy privilegian las variables de innovación y cambio tecnológico, el carácter del empresariado local y la organización de la producción.

En esta tendencia se ubican las políticas urbano-regionales operadas en México durante el periodo de apertura de la economía nacional. En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV de 1984 se propuso impulsar a 59 ciudades intrermedias ubicadas en el rango de cien mil a un millón de habitantes, consideradas como las más adecuadas para recibir un futuro crecimiento de actividades económicas, de población y equipamiento urbano. Esta política se llevaría a cabo mediante la descentralización y la prestación de servicios, la primera sería en tres áreas: industrial, agropecuaria y turística y la segunda comprendería la consolidación de una red nacional de acceso a servicios básicos consideraran a diversas ciudades y algunos polos en la zona norte y fronteriza como prioritarias en el marco de los objetivos macroeconómicos del régimen salinista. Por ejemplo en esa zona del país se ubican 82 proyectos de desarrollo urbano de un total nacional de 211, esto es 38.86%. Son proyectos relativos a industrialización, impulso urbano, creación de centros de servicios regionales, estatales y subregiones, corredores económicos y turísticos, ciudades turísticas, entre otros. En la macroregión de desarrollo urbano estable se localiza el 30.80% y en la macroregión de urbanización rezagada 30.33%. Sin bien los datos proporcionan una imagen de equilibrio, este se desvanece si se consideran los rezagos históricos de desarrollo y condiciones de vida.

³ Adrián Guillermo Aguilar y Boris Graizbord. "Las ciudades medias y la política urbano-regional. Experiencias recientes en México." *Ponencia*. Seminario: Política Regional, Ciudades Medias y Desconcentración Urbana, IG-UNAM y IDRC. 1991.

Cuadro 28
Población urbana por regiones
(Porcentajes)

	Población Total	%
Nacional	81249645	65.62
REGION 1 BAJA CALIFORNIA BAJA CALIFORNIA SUR SONORA SINALOA	1660855 317764 1823606 2204054	73.25
REGION 2 CHIHUAHUA DURANGO COAHUILA DE ZARAGOZA	2441873 1349378 1972340	69.34
REGION 3 NUEVO LEON TAMAULIPAS	3098736 2249581	84.51
REGION 4 ZACATECAZ AGUASCALIENTES SAN LUIS POTOSI GUANAJUATO QUERETARO	1276323 719659 2003187 3982593 1051235	53.92
REGION 5 NAYARIT JALISCO COLIMA MICHOACAN	824643 5302689 428510 3548199	64.88
REGION 6 DISTRITO FEDERAL MEXICO MORELOS TLAXCALA HIDALGO PUEBLA	8235744 9815795 1195059 761277 1888366 4126101	67.30
REGION 7 TABASCO VERACRUZ	1501744 6228239	46.05

REGION 8 OAXACA CHIAPAS GUERRERO	3019560 3210496 2620637	35.89
REGION 9 CAMPECHE QUINTANA ROO YUCATAN	2620637 493277 1362940	59.38

Fig. Elaboración propia a partir de: Índices de marginalidad, CNA-CONAPO, México, 1993.

Esta misma tendencia de inversión macroregional, se observa al considerar otras políticas sectoriales tales como: Pesca (obras en puerto, modernización del Puerto de Guaymas que pretende conectarse a la producción maquiladora de Ciudad Juárez y porsupuesto de Nogales y Tijuana); Comercio y Fomento Industrial (impulso industrial frontera con Estados Unidos); Comunicaciones y Transportes (aeropuertos: en la macroregión norte se localizan 5 de un total de 12 proyectos); Turismo (1 de los 5 megaproyectos), que suman 121 proyectos de un total de 289 en todo el país, equivalente a 41.86%. En tanto que en la macroregión de desarrollo urbano estable se localiza sólo el 28.39% y en la macroregión del sur el 29.75%.⁴

Ahora bien, desde la diferenciación de tres macroregiones, la situación de la vivienda popular a partir del indicador de hacinamiento (relativo a la calidad de la vivienda) presenta las siguientes características según se muestra en el cuadro 29.

⁴ Ligia González García de Alba, Et al., "Distribución Territorial de las Estrategias Sectoriales 1990-1994", *Ponencia*, Seminario Internacional sobre Política Regional, Ciudades Medias y Desconcentración Urbana, organizado por el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México - International Development Research Center (IDRC) Canada, 9-11 de Septiembre 1991.

Como se aprecia, a principios de los años noventa, las condiciones de hacinamiento son muy altas en todo el país, pues rebasan en todas las regiones el 50% del total de las viviendas. Con el grado más alto de hacinamiento destaca la macroregión que identificamos como de menor urbanización, ubicada al sur y sureste del país (66.29%), esto hace suponer que las condiciones de vivienda más críticas, en términos generales, siguen presentándose en las entidades y localidades rurales, lo que corresponde a la situación de pobreza aguda que otros investigadores han identificado entre la población rural e indígena.

Sin embargo, las condiciones de hacinamiento en las regiones del país con mayor urbanización no son sustancialmente mejores a las que presentan las regiones más atrasadas del sur del país. Esto es, 51.00% de hacinamiento en la macroregión de desarrollo urbano explosivo y 56.98% en la macroregión de urbanización consolidada.

Cuadro 29
Nivel de hacinamiento por regiones
(porcentajes)

NACIONAL	57.09	Promedio Regional	Promedio Macroregional
REGION 1		52.28	51.00
BAJA CALIFORNIA	45.43		
BAJA CALIFORNIA SUR	48.60		
SONORA	54.38		
SINALOA	60.71		
REGION 2		50.41	
CHIHUAHUA	47.76		
DURANGO	53.47		
COAHUILA DE ZARAGOZA	50.00		
REGION 3		50.33	
NUEVO LEON	47.63		
TAMAULIPAS	53.03		
REGION 4		56.03	56.98
ZACATECAS	57.18		
AGUASCALIENTES	51.03		
SAN LUIS POTOSI	55.91		
GUANAJUATO	59.56		
QUERETARO	6.47		
REGION 5		55.52	
NAYARIT	58.91		
JALISCO	48.82		
COLIMA	56.03		
MICHOACAN	58.33		

Cuadro 29
Nivel de hacinamiento por regiones
(porcentajes)
Continuación.

REGION 6			59.39
DISTRITO FEDERAL		45.58	
MEXICO	58.61		
MORELOS	56.68		
TLAXCALA	67.49		
HIDALGO	63.50		
PUEBLA	64.48		
REGION 7		64.54	66.29
VERACRUZ	63.43		
TABASCO	65.64		
REGION 8		71.21	
OAXACA	69.94		
CHIAPAS	74.07		
GUERRERO	69.64		
REGION 9		63.14	
CAMPECHE	65.03		
QUINTANA ROO	63.36		
YUCATAN	61.05		

Fuente: Elaboración propia a partir de los Indices de marginalidad, CNA-CONAPO, México, 1993.

Otro indicador de las condiciones actuales de la vivienda popular en México es el relativo a la distribución del ingreso. Regionalmente esta distribución, ver cuadro 30, se caracteriza por un alto porcentaje de población que sólo recibe hasta dos salarios mínimos mensuales, ya que en términos nacionales es de 63.22% de población con ingresos de hasta dos salarios mínimos mensuales. A nivel macroregional este nivel de ingresos es, de norte a sur, 51.00, 56.98 y 66.29 por ciento respectivamente.

Cuadro 30
Distribución del ingreso por regiones

NOMBRE	hasta dos salarios mínimos	Promedio regional	Promedio macroregional
NACIONAL	63.22		
Macroregión 1			65.97
REGION 1		50.58	
BAJA CALIFORNIA	39.96		
BAJA CALIFORNIA SUR	54.06		
SONORA	52.70		
SINALOA	55.61		
REGION 2		60.45	
CHIHUAHUA	52.81		
DURANGO	67.65		
COAHUILA DE ZARAGOZA	60.89		
REGION 3		59.90	
NUEVO LEON	58.74		
TAMAULIPAS	61.07		
Macroregión 2			62.45
REGION 4		65.63	
ZACATECAS	72.70		
AGUASCALIENTES	62.53		
SAN LUIS POTOSI	71.14		
GUANAJUATO	61.32		
QUERETARO	60.46		
REGION 5		54.87	
NAYARIT	53.63		
JALISCO	55.49		
COLIMA	50.40		
MICHOACAN	59.98		
REGION 6		66.85	
DISTRITO FEDERAL	60.47		
MEXICO	62.73		
MORELOS	59.50		
TLAXCALA	72.33		
HIDALGO	73.70		
PUEBLA	72.41		
Macroregión 3			69.27
REGION 7		68.67	
TABASCO	65.49		
VERACRUZ	71.85		
REGION 8		75.54	
OAXACA	78.73		
CHIAPAS	80.08		
GUERRERO	67.81		
REGION 9		63.61	
CAMPECHE	68.07		
QUINTANA ROO	49.17		
YUCATAN	73.61		

Fuente: Elaboración propia a partir de: Indicadores de Marginalidad, CNA-CONAPO, 1993.

Al cruzar las variables de necesidades de vivienda por nivel de ingresos, a lo largo del último decenio, las mayores necesidades de vivienda corresponden a la población que recibe entre 0.5 y dos salarios mínimos y asciende a la impresionante cifra del 84.37% del total de necesidades de vivienda en 1993. Para el rango de ingresos de 2 a 4 smm 10.56%, para 4.01 a 6 smm 2.91% y más de 6 smm 2.16%. (Ver cuadro 31).

Cuadro 31
Necesidades de vivienda por nivel de ingreso
(veces salarios mínimo)

Año	0.5- 2.00	2.0- 4.00	4.01 -6	más de 6
1983	83.83	10.91	3.10	2.15
1984	83.84	10.91	3.10	2.15
1985	83.84	10.91	3.10	2.15
1986	83.75	10.96	3.13	2.16
1987	83.80	10.93	3.11	2.16
1988	83.82	10.93	3.09	2.16
1989	83.83	10.91	3.10	2.16
1990	83.86	10.89	3.09	2.16
1991	84.19	10.53	2.95	2.17
1992	84.30	10.60	2.94	2.16
1993	84.37	10.56	2.91	2.16

Fuente: Banamex, México social, Indicadores seleccionados, 1990-1991.

Un indicador más de las condiciones habitacionales tiene que ver con el costo de edificación de la vivienda de interés social, el cual muestra, según el cuadro 32, fuertes incrementos especialmente en los años que van de 1987 a 1990, de acuerdo a los datos disponibles. En tanto que la reducción del salario mínimo presenta una variación negativa de 8.10% en 1990.

Cuadro 32
Salario mínimo real, costo de edificación y
necesidades de vivienda.

Año	Salario Mínimo Real/ (Variación %)	I. Costo de Edificación de vivienda de Interés Social ^{2/}	Necesidades totales de vivienda
1983	-20.22	1,340.2	615,324
1984	-1.59	2,096.6	615,514
1985	-5.92	3,255.1	614,274
1986	-1.55	5,810.8	611,851
1987	0.90	14,095.0	608,486
1988	-18.49	30,210.4	604,443
1989	5.27	32,266.4	599,981
1990	-9.05	37,563.8	595,361
1991	-8.10 ^{a/}	n/d	590,360

^{1/} Pesos de 1978

^{2/} Índice general, base 1974=100

^{a/} Cifra a junio de 1991

Fuente: Banamex, México social, Indicadores seleccionados, 1990-1991.

Al comparar los índices de costo de edificación de vivienda en 23 de las principales ciudades del país, los índices más altos, superiores al promedio nacional, se registran en Culiacán, Torreón, Ciudad Juárez, Guadalajara, Morelia, León. Los más bajos en Villahermoso, Tampico y Hermosillo. La ciudad de

México mantiene una tendencia semejante a los índices nacionales a lo largo de la últimas dos décadas.⁵

Frente a esta situación, si las alternativas para mejorar las condiciones habitacionales en las diversas regiones urbanas del país, se atienen a la cobertura real de los programas oficiales de financiamiento, las perspectivas son muy desalentadoras en relación al incremento de las necesidades habitacionales. Ya que de acuerdo a cifras disponibles en el periodo de 1989-92 las unidades concluidas por los organismos gubernamentales fue de un total de tan sólo 1'428,313 (entre los que destaca Infonavit, Fovi-Foga/Banca que cubre sectores sociales medios y altos y Fonhapo/Banobras que comprende principalmente programas denominados pie de casa que son viviendas incompletas. (véase cuadro 33).

⁵ Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación A.C., *Catálogo CIHAC 94-95*, México, 1994.

Cuadro 33
Unidades concluidas por organismos

Organismo	1983-1988
INFONAVIT	414,206
Pensiones Civiles de Retiro Issste-Fovissste	92,658
Fovi-Foga/Banca	468,637
Banospasa/Banobras/FHP/Fonhap o	245,068
Pemex	23,037
CFE	11,555
Dirección de Pensiones Militares FOVIMI/ISSFAM	2,549
INV/INDECO/AURIS/FIVIDESU	22,660
Organismos Estatales	0
Otros organismos	48,656
Programas de Reconstrucción	66,165
IMSS	0
Total	1'395,191

Fuente: Catálogo CIHAC 94-95, Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación A.C., México, 1994. P.288.

El desfase histórico entre las necesidades de vivienda y la acción gubernamental, marcada esta última durante décadas por una crónica limitación para la atención de las carencias habitacionales, ha sido el contexto sobre el cual ha evolucionado la acción social para el acceso a tan importante satisfactor, tema que se desarrolla a continuación.

II. Experiencia social para el acceso a la vivienda.

La gestión social para el acceso a la vivienda en México, se ha desarrollado paralelamente a la creación de instituciones y a la formulación de políticas públicas de vivienda puestas en práctica desde el decenio de los años treinta en adelante, mismas que han sido orientadas por el requerimiento de legitimación del Estado y de sus alianzas políticas; a las presión de las organizaciones corporativas y organizaciones sociales con clara identificación política progubernamental; así como a la idea de incentivar el sector constructivo y la creación de fuentes de empleo. Como política social, hasta principios de los años ochenta, la atención de la demanda corporativa había sido, en términos generales y de manera exclusiva, diferenciada y basada en un modelo político, técnico y financiero de subsidio a la vivienda terminada o de interés social dirigido principalmente a los sectores de ingresos medios y a una parte del sector obrero organizado. Es preciso no dejar de considerar que también ha operado una política social, "informal" de vivienda, bajo la forma de gestoría social desde el partido oficial, dirigida al sector identificado como "amparado". Sin embargo, en los años del régimen salinista, el papel gestor del PRI se ha ejercido en forma muy limitada y bajo serios cuestionamientos no sólo externos sino a raíz del debate interno de reforma.⁶

Esta manera de operar la política social dejó fuera a cada vez más amplios contingentes sociales, condicionando la producción de vivienda al esfuerzo individual y/o colectivo de los propios pobladores. En realidad se trata de una larga historia que se inicia desde los años veinte, más aún se trata de un proceso de acumulación de experiencias para la gestión y el acceso, que constituye la base de conformación de un sistema habitacional aparentemente de bajo costo, que incluye desde el acceso al suelo, la regularización de la tenencia del mismo, la obtención de recursos para la construcción, la introducción de los servicios urbanos y la consolidación y uso de la vivienda. De hecho este esfuerzo constituye la forma predominante de gestión y producción de la vivienda popular en el país.⁷

⁶ Edna Elena Vega Rangel, *Formas alternativas de ocupación del espacio urbano (Versión preliminar)*, Centro de Ecodesarrollo, Septiembre de 1991.

⁷ Algunos autores han identificado este proceso con el concepto de autoconstrucción, sin embargo estrictamente la producción de vivienda popular urbana se realiza bajo la forma de

En diversas épocas y más ampliamente en los años recientes, dicha experiencia ha sido incorporada parcialmente a las acciones estatales de habitación popular, sus instituciones programas y líneas de crédito expresan, de alguna manera los esfuerzos autogestivos y autoconstructivos de estos sectores, los cuales adquieren rasgos específicos en el marco del neoliberalismo, mismos que requieren ser analizados a profundidad.⁸ En el periodo aquí considerado, destaca a nivel de política social de vivienda la importancia que tuvo el proyecto original que orientó la política del FONHAPO como organismo financiero y técnico para el apoyo de la organización social para el acceso a la vivienda popular.⁹ No obstante, sin dejar de reconocer la experiencia que significó este organismo, se hace necesaria la indagación de nuevas alternativas gubernamentales para la satisfacción de necesidades de vivienda a partir de

contratación de mano de obra. La autoconstrucción ha sido promovida desde hace varios años por organismos de ayuda internacionales como el Banco Mundial y las Naciones Unidas a raíz de la Conferencia sobre asentamientos humanos de Vancouver en el año de 1976, basados en investigaciones como la de J.F.C. Turner, "Housing Priorities, Settlement Patterns and Urban Development in Modernizing Countries", *Journal American Institute of Planners*, Nov/1968. Entre las limitantes de este proceso están que además de ser prolongado, generalmente la vivienda queda inconclusa. Además el bajo costo es aparente porque no contabiliza la inversión de mano de obra, como tampoco el tiempo que se requiere para terminar de construir una vivienda bajo estas condiciones, el cual llega a significar un promedio de 20 años. También se ha hecho notar que a través de los programas de autoconstrucción incluidos en los organismos de vivienda, es un medio de justificar la pobreza y de deslindar la responsabilidad gubernamental; que es una manera de mantener los sueldos en un nivel muy bajo, etc., Sin embargo, Peter M. Ward hace el señalamiento de que realmente no ha habido un estudio del proceso de autoconstrucción y se desconoce exactamente cómo funciona. Sobre el debate en torno a la conveniencia del sistema autoconstructivo puede verse: Peter M. Ward, "La autoconstrucción ¿Un mito o una solución a los problemas habitacionales?" en *La vivienda popular en la ciudad de México. Características y política de solución a sus problemas*. Conferencias y mesa redonda, Instituto de geografía-UNAM, 1985.

⁸ Entre las experiencias gubernamentales más significativas destaca AURIS, INDECO. Algunas evaluaciones al respecto pueden encontrarse en: Un esfuerzo en este sentido es la experiencia reciente del Programa de autoconstrucción de vivienda en Ciudad Juárez, la cual es incluida en el segundo capítulo de esta investigación.

⁹ Asimismo, destaca su importancia en la reestructuración del Estado y de la política social a partir de mediados de la década pasada. Alicia Ziccardi y Arturo Mier y Terán, La producción de vivienda del sector público en México 1980-1990, *Vivienda*, Nueva época, Vol. 1, Núms. 1/2, Enero-Diciembre de 1990.

las propias estrategias sociales de los sectores de menores recursos, siempre y cuando se haga sobre bases democráticas y con criterios de eficiencia. Sobre todo cuando el balance general de los doce años aquí considerados, muestra un saldo negativo en lo que respecta a la cobertura de las necesidades básicas de la población entre las que sobresale la vivienda. El déficit habitacional que comprende tanto los requerimientos de vivienda nueva como de mejoramiento, ha sido el reto permanente de la política institucional.

El análisis de la acción gubernamental en términos financieros revela que en la última década, el presupuesto asignado a los organismos de vivienda ha sido incrementado considerablemente. Sin embargo, este aumento en recursos no es acorde con el crecimiento de la demanda particularmente en los centros urbanos del país. Más aún, en comparación con el resto de los rubros del presupuesto gubernamental, como ha sido señalado, el conjunto del gasto social en el que se incluye la vivienda, muestra un descenso en la escala de prioridades, en la medida en que la política social de vivienda ha sido colocada en la lógica del equilibrio macroeconómico

En este contexto, un fenómeno significativo es el traslado de la conflictualidad social al entorno del hábitat, donde se resiente el impacto combinado tanto de la crisis financiera del Estado como el deterioro económico familiar y cuya manifestación más palpable es la violencia urbana e intrafamiliar. A ello hay que agregar la maduración de un conjunto de iniciativas sociales de parte de Organizaciones No Gubernamentales en torno al problema de la vivienda y por supuesto, la flexibilidad estructural de las organizaciones urbano populares y su acumulación de experiencias que le han permitido una mayor capacidad para articular demandas y desarrollar formas de gestión más exitosas, aunque también es necesario reconocer que ha habido fracasos. Sin embargo, es precisamente a partir del examen de los éxitos y de los fracasos tanto gubernamentales como sociales que es posible vislumbrar alternativas al grave problema de la carencia de viviendas adecuadas.

Entre las estrategias de gestión social, la amparada, colectiva o individual, es la opción más común que se realiza basada en una red de promotores inmobiliarios¹⁰, y en donde la

¹⁰ Durante los años de expansión industrial, urbanización y acelerado crecimiento demográfico de la ciudad de México, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares

aportación individual o familiar del trabajo de los usuarios es determinante para la edificación de la vivienda. Sin embargo, la producción de la vivienda, que en muchos de los casos no es una acción estrictamente autoconstructiva, hace referencia a un proceso de edificación fundamentalmente individual y a largo plazo.

En cambio, la gestión colectiva es el medio o recurso que utilizan los pobladores de escasos recursos tanto para la ocupación ilegal y masiva de un espacio para la vivienda como para su posterior acceso a los servicios urbanos y al financiamiento para la construcción habitacional.

A diferencia de la gestión amparada que también se desarrolla en el plano de la acción colectiva, las autonombradas organizaciones independientes articulan la autogestión, autoconstrucción y autoadministración de la vivienda como una de las principales formas y mecanismos de consolidación de sus estructuras políticas para asegurar su permanencia y liderazgo territorial.

En este sentido las formas y mecanismos de autogestión y participación social para la vivienda popular tienen como antecedente la promoción y organización de cooperativas de vivienda en parte promovidas por Organizaciones No Gubernamentales desde los años setentas, las cuales han venido luchando por el reconocimiento de su capacidad de promoción de vivienda autogestiva y por el apoyo oficial para el financiamiento de sus proyectos.¹¹ Esta acción

(CNOP), mediante la acción de promotores y líderes pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional (PRI), ejerció un doble papel: primero, como mecanismo de intermediación de las demandas y de la gestión popular para el acceso al suelo y a la vivienda en las periferias y segundo, como catalizador del surgimiento y funcionamiento de la organización popular y de sus relaciones con el Estado. Las organizaciones sociales fundadas a instancias de la CNOP no contaban con una estructura completa y permanente y estaban articuladas a un pequeño núcleo dirigentes que centralizaban la decisiones, ya que contaban con las relaciones políticas y el reconocimiento oficial, como única vía a través de la cual se lograba el acceso. Políticamente estas organizaciones trabajaba en el mantenimiento y reproducción de la bases de sustentación del sistema político en su conjunto, pues proporcionaban clientela electoral a favor del partido oficial. Sobre este planteamiento véase: Jorge Legorreta y Marina Gil, "El PRI y el sector urbano popular de la CNOP", *Estudios Políticos*, vol.4-1, octubre de 1985-marzo de 1986.

¹¹ Tal es el caso de Centro Nacional de Vivienda (CENVI), Casa y Ciudad y el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C.,(COPEVI), este último es un organismo creado desde 1965, el cual desarrolla investigación, difusión, promoción y asesoría de tipo organizativa,

precede a la lotificación, construcción de la vivienda y la introducción de servicios. En algunos casos se va más allá de estos factores, ya que el asentamiento se sustenta en la "idea de que el espacio no es sólo un espacio para la reproducción de la fuerza de trabajo", llevándolos a integrar formas organizativas de cooperación laboral y en donde los propios pobladores han buscado emprender actividades productivas que generen fuentes alternativas de empleo.

La gestión local en el caso del inquilinato se traducen en prácticas organizativas que surgen del espacio barrial en donde se articula la lucha por la vivienda, la economía y la cultura, así como la articulación de actores e intereses. El autofinanciamiento potencializa su capacidad autogestiva y su desconocimiento técnico se compensa con la gestión y/o contratación de asesoría técnica.

La promoción autogestiva, en la década de los ochentas, llevó a varias organizaciones de pobladores a ampliar y en ocasiones a sustituir sus luchas reivindicativas, centradas sobre la regularización y mejoramiento de los asentamientos populares, por formas promocionales alternativas de producción de vivienda popular. La capacidad de las organizaciones de pobladores de constituirse como promotores sociales de vivienda, cubre los distintos aspectos de la promoción inmobiliaria: constitución de la demanda, compra de suelo, control del proceso productivo mediante la autoconstrucción o autoadministración de la asignación de vivienda y responsabilidad colectiva del crédito contratado.

La experiencia de las diversas organizaciones promotoras de acciones habitacionales como las Asociaciones Civiles han organizado comisiones técnicas, combinado la autoconstrucción y el trabajo asalariado, acudido a la capacitación técnica y a la tecnología alternativa para servicios, también han ensayado formas de autoahorro popular y mecanismos sociales de asignación de recursos.

Asimismo, las cooperativas han desarrollado talleres productivos, formas de trabajo del usuario por autoconstrucción, organización de los diversos niveles de participación en el proceso constructivo, e incluso la aplicación de tecnologías alternativas para servicios.

Los sismos de 1985, ya se ha dicho, representaron un parteaguas tanto para las organizaciones demandantes como para las propias instituciones y políticas públicas en materia

constructiva y legal a grupos de pobladores de todo el país.

de vivienda. El fortalecimiento de éstas organizaciones como interlocutoras frente a las instancias de gobierno encargadas de la vivienda, obedece en parte a que la movilización social desatada por los sismos en la Ciudad de México -que en buena parte rompió la atonía política de la sociedad sumida en la crisis-, que en ese momento tuvo que enfrentarse al Estado con una estrategia de concertación política como base de los programas de reconstrucción.

En este escenario afloró, de una parte, la presencia de organizaciones solicitantes de vivienda que apoyadas en experiencias de gestión del espacio urbano, lograron poner en práctica estrategias sociales muy distintas de los tradicionales procesos espontáneos de urbanización popular fundados de manera exclusiva en la ocupación del suelo, e inmersas en procesos de reforzamiento o construcción de su identidad. Pero también puso de manifiesto que el peso de las necesidades de mejoramiento de vivienda era tal que podían pasar sobre los valores de barrio, identidad, patrimonio histórico, entre otros.¹²

Por otra, obligó a que las instituciones abocadas a las políticas de vivienda como el programa de Renovación Habitacional y FONHAPO ensayaran acciones innovadoras y menos rígidas y arbitrarias.¹³

En este punto quedó claro que la política de vivienda popular, jamás será un simple proceso constructivo, sino que entraña obligatoriamente la organización de contingentes de familias interesadas en vivir voluntariamente en colectividad. Que la constitución de los sujetos de crédito deja de ser un proceso estrictamente bancario para convertirse, sobre todo, en un

¹² La reconstrucción de viviendas dañadas dejó experiencias muy diversas, por ejemplo: Los habitantes de la vecindad ubicada en Gorostiza Número 36 en la Colonia Morelos se opusieron al dictamen de los técnicos del programa de Renovación Habitacional Popular (RPH) de que sus viviendas debían ser demolidas, con ello lograron conservar el edificio original y sentaron las bases de una organización con un proyecto de organización territorial hoy identificada como Unión Popular de Inquilinos de la Colonia Morelos-Peña Morelos. Sobre este caso ver Georgina Sandoval, "Reconstrucción urbana, desde abajo.", *Ciudades* 3. Y sobre el deterioro y abandono del centro de la ciudad de México y la identidad de sus habitantes ver: Ana María Rosas Mantecón, "Rescatar el centro. Preservar la historia.", *Ciudades* 8, pp.15-21.

¹³ Entrevista a Enrique Ortiz, Director de FONHAPO en el periodo 1981-86, México D. F., Octubre 1990. Ortiz y su equipo fue el promotor de políticas novedosas en sus momento, como la colectivización de los créditos y la descentralización del organismo.

esfuerzo de concertación política. Y que la política de vivienda involucra centralmente procesos de organización urbana y participación social.

Dos elementos adicionales completan el cuadro de fortalecimiento de las organizaciones populares demandantes de vivienda como interlocutoras del Estado: uno es la constitución de la CONAMUP en 1981¹⁴. Que se coloca como vía de gestión de crédito para vivienda, e incluso como la estrategia fundamental de muchas organizaciones. Otro es la reforma del Art. 5o. Constitucional que en 1983 crea el Derecho a la Vivienda y la Ley Federal respectiva de 1984, la cual establece la regulación estatal en materia de autoconstrucción de vivienda popular, la exigencia de la constitución de cooperativas habitacionales y la creación de reservas públicas de suelo para habitación.

III. Alternativas sociales de acceso a la vivienda. Estudios de caso.

La presentación de los casos que se hace a continuación considera diversos componentes analíticos, como un primer elemento está el tipo de demanda y los componentes de la organización, esto implica identificar su origen según el tipo de demanda (vivienda nueva, ampliación, adquisición, inquilinato, etc.) y los elementos que la componen tales como: asesores, promotores y líderes. A partir de ahí se destaca el tipo de vinculación que tienen con los agentes e instancias del sistema político y la manera en que estas relaciones influyen en el espectro de demandas y alternativas tanto internas como externas que las organizaciones logran formular.

Respecto de este último punto las organizaciones pueden ser exclusivamente demandantes de crédito, políticamente autónomas, o vinculadas a ONGs, a partidos políticos (oficial o de oposición) ya que ello representa un factor importante para el desarrollo tanto de su identidad,

¹⁴ Una reflexión en torno a las características de la CONAMUP, especialmente sobre: 1) Su naturaleza y composición; 2) la democracia y representatividad a su interior; 3) su relación con el Estado; 4) su relación con los partidos y corrientes políticas; 5) su relación con otros movimientos y su perspectiva de clase puede verse en Pedro Moctezuma, LA CONAMUP, *Estudios Políticos*, Nueva época, vol.4-5, números 4-1, octubre de 1995-marzo de 1996. Asimismo sobre un balance de la CONAMUP, en un momento de auge, a partir de sus objetivos, su capacidad de respuesta a las necesidades e intereses de las organizaciones integrantes y su táctica de lucha, véase: Juan Manuel Ramírez Saíz, "El proyecto de masas de la CONAMUP: Balance provisional.", *Ibidem*.

tanto como para la definición de objetos de conflicto, demandas y alternativas. El espectro en este plano puede abrirse de la vivienda al hábitat y del hábitat a la democratización de decisiones en materia de proyectos de vivienda, servicios urbanos, política de suelo y recursos, hasta plantear demandas fundamentalmente políticas, ligadas a las formas y composición del gobierno local.

Desde esta perspectiva las *Estrategias Sociales de Vivienda*, no sólo plantean, *in nuce*, concepciones globales del bienestar, sino que representan una síntesis de la dinámica interna-externa en que se configura la identidad de las organizaciones populares y, por ende, su capacidad para alcanzar las metas propuestas.

Este último aspecto es fundamental, porque está relacionado con las posibilidades de éxito o de fracaso de las organizaciones en el manejo de todos sus recursos (humanos, experienciales, organizativos, culturales, económicos, técnicos, políticos, etc.), en la constitución o deconstitución de actores sociales y en las posibilidades de una interlocución eficaz y productiva con las instituciones estatales. En suma, a la viabilidad de nuevas formas de relación con el estado en el diseño de políticas sociales.

El conjunto de variables e indicadores considerados para el análisis de los estudios de caso que aquí se presentan pueden verse en el cuadro 34 que se presenta a continuación.

Estrategias sociales de vivienda. Estructura analítica.

ORIGEN	FORMAS DE GESTION	COBERTURA TEMATICA	ORIENTACION POLITICA	RELACIONES CON EL SISTEMA POLITICO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	ESTRATEGIAS SOCIALES
Condiciones del asentamiento	Tipos de asesoría y liderazgo	Servicios Urbanos	Gobierno/Democracia	PRI-Oposición	Tiempo del proyecto (gestión-construcción)
Tiempo de permanencia de la organización	Instituciones y tipos de gestión	Políticas de desarrollo urbano	Pro-gobierno	Formas de interrelación institucional	Tipo y momento de la asesoría
Estructura de la organización	Mecanismos de acceso	Descentralización Administrativa	Contra-gobierno (Ofensivas/radicales)	Gobierno Y liderazgos locales	Formas de participación de los miembros en el proyecto
Componentes de la organización		Acceso a suelo urbano	Estrategias combinadas	Gobierno estatal	Formas de trabajo
Cobertura territorial		Otros proyectos	Innovaciones	Gobierno federal	Formas de participación en la toma de decisiones
Factores de identidad y tipos de cohesión				Entidades legislativas	Estrategias tecnológicas y culturales

1. Acceso al suelo urbano. Unión de solicitantes e inquilinos de vivienda. Ciudad de Xalapa, Veracruz.

En el problema de carencia de vivienda, el suelo constituye un factor constitutivo, que juega un papel cada vez más importante, sobre todo en las ciudades, ya sea zonas metropolitanas o medias, caracterizadas por un acelerado proceso de urbanización y crecimiento poblacional. En esta situación las necesidades de suelo para vivienda, particularmente de los sectores urbanos pobre quienes no cuentan con los recursos económicos suficientes para acceder por la vía del mercado al suelo, se confrontan con criterios de planeación gubernamental: desarrollos comerciales, habitacionales, conservación de áreas para reserva ecológica y hasta con fuertes intereses económicos y políticos. Un ejemplo de esta dinámica lo constituye la ciudad de Xalapa, donde la demanda por el suelo y vivienda esta integrada a una organización regional denominada Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda de Veracruz, la cual se define como un mecanismo de acceso a suelo y vivienda y cuyas características en el marco de un explosivo crecimiento urbano son abordadas a continuación.

Contexto urbano regional.

El desarrollo económico de la ciudad de Xalapa esta basado principalmente en el sector terciario, prestación de servicios de la administración pública, educación universitaria y comercio. El crecimiento de la ciudad ha sido vertiginoso en las últimas cuatro décadas. Entre 1950 y 1975 la población y la superficie urbanizada prácticamente se triplicaron: la población paso de 51,109 habitantes en 1950 a 169,185 habitantes en 1975 y la superficie ocupada de 643.9 has. en 1950 a 2,115 en 1975. La tendencia de expansión hacia el norte correspondió

con el inicio de la conurbación con Banderilla y fue perfilando el primer entorno periférico de Xalapa, constituido por colonias populares sin una dotación completa de servicios urbanos.

Para 1990 la población se incrementó en casi un 64% y la superficie urbanizada en un 65.5%. En el lapso de quince años (1975-1990) las áreas abiertas a la expansión urbana se saturaron parcialmente y se incorporaron nuevas superficies, siguiendo un modelo de crecimiento agregado sobre una lógica de expansión concéntrica desde todos los puntos de la ciudad. Se calcula que Xalapa cuenta con aproximadamente 285,756 habitantes, ocupando una superficie de 3566.6 has. y las colonias periféricas carentes de servicios urbanos albergan al 46% de la población urbana.

En el año 2000, de continuar las tendencias actuales de crecimiento, la ciudad podría alcanzar una dimensión de 4,134 has. con una población de 372 mil habitantes y de ellos 35% permanecerían en condiciones de segregación urbana.¹⁵

Debido a la relación constante que ha guardado la población con la superficie urbanizada, las densidades habitacionales se han mantenido a lo largo de cuatro décadas en un rango comprendido entre 77 y 90 habitantes por hectárea. Las proyecciones para el año 2000 no modifican esa relación, por lo que se estima que la densidad no sobrepase los 92 habitantes por hectárea.

En el núcleo central de la ciudad, las actividades comerciales y de servicios han sustituido el uso habitacional, particularmente de arrendamiento, pues sus niveles de rentabilidad como inmuebles no compiten con los nuevos usos de la zona céntrica.

¹⁵ CENVI-UCISV-VER, *Plan Parcial de Mejoramiento Urbano, de las colonias populares de la periferia de Xalapa*, Publicación del Centro de la Vivienda y estudios Urbanos A. C., Abril 1991.

Estos cambios inciden directamente sobre la demanda de suelo en la periferia, ya que al restringirse continuamente la oferta de vivienda de alquiler para los grupos con ingresos más bajos, estos no encuentran otra alternativa más que trasladarse a la periferia, donde el suelo resulta barato pero sin dotación de servicios urbanos, lo cual implica iniciar un largo periodo de consolidación de la vivienda y de urbanización del asentamiento.

Aunado a esta situación, en Xalapa se registra un número considerable de predios vacantes: 176.2 has., que en su mayoría son objeto de especulación. Por otra parte, el índice general de saturación de la ciudad oscila entre el 30 y el 60% de ocupación del área urbana.

En se rango de saturación se encuentran al menos tres quintas partes de la ciudad; las dos quintas partes restantes correspondena la zona central -espacio consolidado a mediados de los años sesenta-, con un índice de saturación mayor al 60% y que hoy alberga prácticamente a la totalidad de la vivienda ocupada por las clases medias y concentra también la mayor parte de los servicios de la ciudad.

En el sector central se registran los precios más altos del suelo y los índices de saturación más altos, en cambio en las zonas periféricas se registran precios bajos del suelo, coincidiendo con usos habitacionales de vivienda popular y precaria de baja saturación. Aunque cabe mencionar que en algunos sectores de vivienda popular existe una presión por elevar los precios del suelo, debido a su colindancia inmediata con el sector central. Probablemente en esas áreas en un mediano plazo se produzcan transformaciones en los usos del suelo, con la consiguiente expulsión de población que hoy vive ahí.

En las periferias de Xalapa habitan alrededor de 79 mil personas. Si se considera un aumento en el índice de saturación del area urbana al 100%, la densidad ascendería hasta 126.5 habitantes por hectárea y en ese caso las zonas periféricas tendrían capacidad hasta para 165 mil habitantes, esto es, alrededor

del 58% de la población urbana. Con esta misma densidad, las áreas actualmente vacantes podrían albergar a cerca de 22 mil personas, esto es a 4,400 familias aproximadamente.

Origen de la organización.

La Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda de Veracruz (UCISV-VER) nace en 1984 con el objeto de coadyuvar a que las familias pobres de Veracruz, contaran con una vivienda digna. A instancias de un grupo de universitarios encabezado por Guillermo Cárdenas miembro actual de la fracción del Partido de la Revolución Democrática en el congreso estatal y profesor en la escuela desociología en la Universidad Veracruzana en Xalapa, se repartieron volantes que contenían una convocatoria dirigida a sectores pobres y marginados de la ciudad, para organizarse y luchar por mejores condiciones de vida.¹⁶

Presencia regional.

La UCISV-VER cuenta con 23 colonias en Xalapa e influencia en 14 municipios en todo el Estado de Veracruz. Su presencia esta identificada en cuatro regiones de gran importancia política y económica en el estado; zona sur: Minatitlán, Coatzacoalcos e Ixhuatlán en el sureste, zona predominantemente petrolera, en donde se ha logrado consolidar su presencia. En cada una de las regiones tiene un grado de desarrollo y ritmos de trabajo diferente. En la región centro es la que muestra un mayor avance.¹⁷

¹⁶ Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda de Veracruz, *Mimeo*, s/f., Xalapa, Ver.

¹⁷ UCISV-VER, *Un movimiento que crece.*, Agosto, 1990.

Relación con otras organizaciones.

En 1986 ingresó a la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), con esto ha logrado un reconocimiento a nivel nacional y contacto con otras experiencias similares, que ha influido fundamentalmente en las formas de gestión adoptadas. Un elemento significativo es la fuerte influencia que la Unión ha tenido del movimiento popular de la ciudad de México a través de su dirigente Guillermo Rodríguez, quien fue miembro del movimiento de invasión de predios ejidales en San Miguel Teotongo en la Delegación Iztapalapa del Distrito Federal, a finales de los años setentas.¹⁸

Participación política.

La USCIV-VER mantiene una alianza político-electoral con el Partido de la Revolución Democrática, un miembro de la Unión ha sido miembro del congreso local.

Composición socioeconómica de la organización.

A principios de los años ochenta (1984), la mayoría de los integrantes de esta organización eran personas que vivían en patios de vecindades que presentaban pésimas condiciones de habitabilidad, pagando rentas por arriba de sus salarios, en viviendas rentadas de edificios deteriorados principalmente en la colonia Ferrer Guardia de la ciudad de Xalapa.

Posteriormente se han incorporado familias procedentes de diversos municipios del propio estado de Veracruz, se trata fundamentalmente de

¹⁸ Entrevista con Ma. Laura Berruecos Martínez, Coordinadora del Centro de Información, Documentación e Investigación Urbana de la UCISV-VER, Xalapa, Octubre de 1991.

población campesina pobre, que migra a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida.

Formación de la demanda.

La UCISV-VER tiene una oficina localizada en el centro de la ciudad de Xalapa, donde va registrando a los solicitantes de vivienda, hasta formar un grupo de entre 70 y 100 familias.

Formas de acceso al suelo.

La estrategia adoptada por la organización para el acceso al suelo, consiste en la invasión de tierras para vivienda. Una vez formada la demanda, se investiga la existencia de algún predio susceptible de ser invadido, ya sea ejidal o propiedad privada. Se identifica al propietario y la situación jurídica del terreno.

Se organiza a los solicitantes y se fija la fecha de la toma del predio. Posteriormente se hacen las gestiones para concertar la compra con el dueño, precio y plazos. En el caso de terrenos ejidales o de reserva habitacional, se gestiona la regularización con las autoridades municipales correspondientes.¹⁹

Formas de gestión para el acceso al suelo.

Las formas de gestión para el acceso al suelo desarrolladas por esta organización se han basado primordialmente en la realización de marchas y movilizaciones por toda la ciudad, así como la toma de edificios públicos incluso de la sede del gobierno municipal.

¹⁹ Entrevista con Cristina Rodríguez, Dirigente de la UCISV-VER, Xalapa, Octubre 1991.

En el año de 1986, fue una etapa de grandes y frecuentes movilizaciones, en ocasiones realizaron hasta diez marchas por semana y permanentes negociaciones con dependencias del gobierno.

Estructura organizativa.

En 1987 quedó conformada la estructura organizativa, se creó una dirección colectiva formada por cuatro comisiones: Salud, Abasto, Técnica y Política. Cada una de estas comisiones esta formada por representantes regionales provenientes de cada colonia. Las Asambleas regionales se llevan a cabo cada mes y las de barrio o colonia cada semana. Además anualmente se realiza el Congreso estatal que reúne a representantes regionales y de barrio.

Tiempo.

Un aspecto importante lo constituye el tiempo del proceso de constitución de las primeras colonias que duro solamente dos años, periodo en el que se gestionó la compra de los predios en el caso de propiedad privada y regularización de predios ejidales.

Formas de trabajo colectivo.

Una vez asentados en el terreno se organizan grupos de trabajo integrado por hombres y mujeres que realizan las obras de acondicionamiento del terreno para la construcción de sus viviendas que en su mayoría son de materiales precarios.

Formas de ahorro.

Para la compra del terreno, se ha diseñado un mecanismo de ahorro semanal que ha permitido cumplir con las condiciones de monto y plazo pactadas en la negociación de compra venta con el dueño del predio. La comisión de Finanzas se responsabiliza de resguardar las cooperaciones de los integrantes de las colonias

Alcance de las acciones de acceso al suelo.

La primera colonia quedó conformada por cien familias que ocuparon un terreno de 3.5 has., en el Barrio de la Luz. Después se formaron cinco colonias más, que son la primera etapa de la Unión: Solidaridad, Nahui Ollin, Dolores Hidalgo, S.M. León y Tecoxolco, Municipio de Xico.

También la organización ha logrado gestionar la entrega de lotes urbanos que se encontraban desocupados, a personas en situaciones de pobreza extrema. En marzo de 1988, se realizó una toma de tierras, esto fue en la colonia Revolución (al norte de la ciudad), cuyo resultado fue el acceso a 170 lotes aproximadamente.

Una experiencia frustrada para el acceso al suelo fue el intento del 10 de abril de 1989 en el ejido Casa Blanca, el cual fué identificado por la organización como destinado al mercado, pues los planes de desarrollo estatal en esa época marcaban el crecimiento de la ciudad hacia esa zona, esta acción detonó una violenta respuesta por parte de grupos policiacos del estado por un lado y de los especuladores privados por el otro. Esta fue una de las etapas más violentas que haya vivido la organización.

En la zona de Mizantla en el centro del estado de producción primordialmente cafetalera, un grupo de campesinos afectados por las heladas de 1988, han logrado indemnizaciones y reparto de tierras.

Formas de autofinanciamiento para la vivienda.

Otro aspecto muy significativo de esta organización que merece ser rescatado es la estrategia de autofinanciamiento desarrollado, precisamente para la vivienda, tal como ocurrió en la zona de Cosautlán de Carvajal uno de los municipios más cercanos a Xalapa. Una región también con alta producción cafetalera, donde se gestionó la expropiación de un predio que reunía todas las condiciones legales para vivienda.

Actualmente miembros de la UCISV-VER de Cosautlán están construyendo casas en un predio de 3 has., y al mismo tiempo siembran y cosechan café, lo cual se ha convertido en su forma de autofinanciamiento.

Adicionalmente se desarrollan diversas actividades con la finalidad de aportar recursos a las finanzas centrales de la organización.²⁰

Factores de éxito.

Uno de los factores de esta organización es la amplia presencia regional que ha logrado a lo largo de varios años, cuenta con 23 colonias en Xalapa e influencia en 14 municipios en todo el Estado de Veracruz. Su presencia esta identificada en cuatro regiones de gran importancia política y económica en el estado; zona sur: Minatitlán, Coatzacoalcos e Ixhuatlán en el sureste, zona predominantemente petrolera, en donde ha logrado consolidar su presencia.

Otro elemento significativo lo constituye la fuerte influencia que la Unión ha tenido del movimiento popular de la ciudad de México a través de su principal dirigente, quien tuvo experiencia en movimietos de invasión de predios ejidales en el Distrito Federal, a finales de los años setentas.

La posibilidad de acceder al suelo en la ciudad de Xalapa constituye la principal oferta de la Unión, misma que crea expectativas entre las familias procedentes de diversos municipios del propio estado de Veracruz, fundamentalmente de población campesina pobre, que migra a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida.

Asimismo, la estrategia de formación y organización de la demanda adoptada por la UCISV-VER, a través de una oficina localizada en el centro de

²⁰ Ma. Laura Berruecos Martínez, UCISV-VER. Una experinecia del MUP en Provincia., *Ponencia*, Seminario Proyectos Autegestivos de Desarrollo Cultural en Medios Urbanos, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias UNAM, Cuernavaca Mor., 29 al 31 de Mayo 1991.

la ciudad de Xalapa, donde va registrando a los solicitantes de vivienda, hasta formar un grupo de entre 70 y 100 familias, constituye un factor de éxito en la medida que abre una posibilidad para acceder al suelo sin mayores requisitos.

La estrategia seguida por la organización para el acceso al suelo, consistente en la invasión de tierras para vivienda, se basa en la investigación del predio susceptible de ser invadido, ya sea ejidal o propiedad privada, identificando al propietario y la situación jurídica del terreno, lo que permite un mejor aprovechamiento del suelo y de la infraestructura urbana existente. La organización de los solicitantes y la toma del predio, presiona para agilizar las gestiones de concertación con el dueño para la compra del predio respecto a precio y plazos. En el caso de terrenos ejidales o de reserva habitacional, se acelera la gestión para la regularización con las autoridades municipales correspondientes, e incluso se logra eliminación de instancias y trámites burocráticos.

Las formas de ahorro para la compra del terreno, mediante un mecanismo de ahorro semanal ha permitido que los compradores, aún de bajos ingresos, puedan cumplir con las condiciones de compra del predio. La Comisión Finanzas en cada colonia se responsabiliza de resguardar las cooperaciones de los integrantes de las colonias, lo que ha permitido un manejo transparente de los recursos, pues los responsables son miembros de la propia comunidad, perfectamente identificados.

2. Tierra, servicios urbanos y vivienda. Palo Alto, México, D. F.

Contexto urbano.

Uno de los primeros son grupos cuya experiencia requiere ser analizada ya que se trata de la manifestación concreta de nuevas formas de presencia social y política, logrando no sólo la satisfacción de sus necesidades, sino además influyendo, aunque limitadamente, en el ámbito del institucional,

particularmente en el de la política social. es una colonia popular situada al poniente de la ciudad de México en el Km. 14.5 de la carretera México-Toluca, Esta comunidad, se formó en el año de 1940, con familias cuyos jefes de trabajaban como obreros en las minas de arena de la zona. Fue hasta el año de 1969 que los pobladores iniciaron la lucha por la consolidación de sus derechos a la tierra, a la vivienda y a los servicios urbanos.

La organización de Palo Alto se originó en un momento en que las condiciones políticas y sociales del país parecían desfavorables a este tipo de procesos, pues hasta entonces no había experiencias de movimientos urbanos significativos y los sucesos represivos de 1968 que inhibían toda organización eran aún muy recientes. Además las condiciones sociales y económicas de los pobladores, así como la distancia que separaba a la comunidad del resto de la ciudad, no parecían favorecer la obtención de sus demandas. Pero los pobladores de Palo Alto se unieron para permanecer en el lugar y conservar su empleo y vivienda cuando los dueños del terreno decidieron cerrar las minas de arena y desalojar a los trabajadores y a sus familias.

En 1976 la Unión integraba a 237 familias y en 1987 a 317 con una población de alrededor de 2,250 habitantes. La etapa inicial de la organización fue en el período de los años de 1969 a 1970, dando por resultado la formación de una cooperativa en 1973.

Desde el año de 1970 hasta en que se instituyó la asamblea permanente, cada semana se realiza por tener y propiciar una alta participación de todos los miembros de la comunidad, promovida por el sacerdote Escamilla, quien ha influido en la forma de organización social y en la solución de sus problemas. En este tiempo la presencia del sacerdote Escamilla como agente activador y asesor del proceso social transmite al grupo nuevas ideas para fortalecer la organización. Escamilla les planteaba que la lucha no sólo era conseguir las

casas sino fortalecer los lazos comunitarios, evitando construir muros tan altos que aislara a los vecinos.

La participación activa de la mujer en las decisiones y actividades de la cooperativa también ha sido muy importante. Dentro de los principales factores que destacan en la consolidación de la organización están en primer lugar, su larga trayectoria de organización colectiva y su situación socioeconómica, así como la falta de servicios básicos constituyeron un factor de identidad de intereses. En segundo lugar, la presencia del promotor y de trabajadores sociales, que han tenido una fuerte influencia, como agentes activadores y asesores del proceso social. Un tercer factor lo constituye la homogeneidad inicial del grupo, reafirmada por el aislamiento respecto a la ciudad y sus patrones culturales, lo cual permite insinuar un elemento de solidaridad comunitaria. Cuarto, la asamblea permanente se ha constituido en el instrumento fundamental de participación y de decisiones colectivas. Y finalmente la consolidación de la organización ha sido posible sobre problemas concretos., comunes a todos los miembros de la comunidad, como son el suelo para la vivienda, construcción y mejoramiento de las viviendas y también el desarrollo de un programa de capacitación para los hijos de los socios.

En 1970, los pobladores empezaron a tramitar su caso ante las autoridades, los dueños, a pesar de no poder presentar un título de propiedad válido, se negaban a aceptar la regularización del terreno en favor de los pobladores. Los dueños hacían lo posible para quebrantar su lucha, a pesar de que en 1972 habían aceptado la firma de un convenio. Incluso llegaron a cercar el terreno habitado impidiendo el paso a ambulancias, camiones de gas y otros servicios vitales.

En marzo de 1974, se firmó un convenio entre las autoridades vecinos y dueños. En aquella ocasión señalaron nuevamente los linderos del terreno de 46.414 metros cuadrados y un plazo de cinco meses para acondicionarlo y

ocuparlo. Fue así como en marzo de 1975 se liquidó el terreno a los dueños y la titularidad paso definitivamente a la cooperativa.

Gestión social para la vivienda.

Una vez en posesión del terreno el problema a resolver fue la vivienda. Hasta 1975 no existía en México ninguna institución financiera que otorgara créditos de vivienda en forma global a grupos de pobladores y menos aún con las características laborales y económicas de la comunidad de Palo Alto. Fomento de la vivienda en Coordinación Popular, A.C., (FOVICOOP). organismo creado sin fines de lucro, para otorgar créditos colectivos de vivienda, asesoró a la cooperativa de Palo Alto en la adquisición de materiales y en la supervisión técnica para la construcción de una bodega y de los primeros 128 pies de casa. La mano de obra especializada fue pagada por los vecinos y complementada con trabajo comunal voluntario.

El monto del crédito se fijó según las cuotas mensuales que podía pagar la cooperativa; el plazo convenido contempló un año de gracia y tres para cubrir el préstamo, el cual se extendió a cuatro años.

El interés fue del 12 por ciento anual. No se establecieron garantías reales, sólo se otorgaron pagarés, dando con ello paso a la garantía social colectiva. La cooperativa se encargó del cobro individual de cuotas a sus socios. Sin duda, el financiamiento se ofreció en buenas condiciones. Pero el tiempo requerido por las gestiones para la obtención del crédito y la gran devaluación de 1976, comenzaron a deteriorar la situación.

En 1980 se gestionó insistentemente la apertura de nuevos canales de financiamiento, ahora dentro de la esfera oficial. Es así como en 1981 se logró que el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO) otorgara un crédito.

El desarrollo de los proyectos urbano y habitacional se realizaron en estrecha colaboración con el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI) y la Cooperativa Palo Alto, buscando siempre la participación de los usuarios en las decisiones esenciales como el tamaño del lote fijo, el trazo del conjunto, los servicios colectivos a ubicar en el área comunal, y el tipo de vivienda.

La decisión fundamental fue optar por un modelo de casa unifamiliar, es decir igual para todos. Se proyectó en un lote de 9198 metros cuadrados una unidad apta para el crecimiento progresivo en tres etapas, con un área construida inicial de 50 metros cuadrados. La etapa final de 102 metros cuadrados supera notablemente las normas de vivienda popular. Los socios estuvieron en total libertad para organizar el espacio y el acabado interno de sus casas. La utilización de prefabricados para techos y muros fue en aquel entonces una tecnología novedosa. Se optó por ella, gracias a la influencia que ejercieron las mujeres en esta decisión. Ella la prefirieron porque les permitía trabajar en la construcción. Según una evaluación en el año de 1985, esta tecnología desconocida y rechazada por muchos inicialmente, redujo significativamente los costos.

En 1976 se sortearon los terrenos y se organizó con la ayuda del grupo técnico asesor COPEVI, la construcción de 641 viviendas permanentes, lo que fue un paso fundamental para garantizar el arraigo definitivo de los pobladores. La gran participación de los pobladores en la producción de elementos prefabricados redujo costos y generó empleo en la cooperativa. Además hubo necesidad de contratar mano de obra debido a la decisión de construir rápidamente las viviendas permanentes.

En 1978, se ocuparon los primeros pies de casa. Para garantizar la seguridad de tenencia, los socios optaron por el régimen de propiedad cooperativa, lo que ha sido uno de los factores determinantes para la

permanencia de los pobladores en el lugar. Se estableció que el socio tiene derecho al uso del predio y de la construcción, y el deber de vender estos derechos a la cooperativa, en el caso de irse a residir a otro lugar.

La cooperativa elige a un nuevo ocupante según su necesidad de vivienda y participación en las actividades comunitarias. De esta manera el suelo no vuelve al mercado.

En 1979 se realizaron las obras básicas para la introducción del agua potable a cada vivienda y en 1981 se iniciaron los trámites para la conexión de las tomas domiciliarias, mismas que fueron instaladas en 1983, a nombre de la cooperativa y no de manera individual.

En 1982 se dotó de alumbrado público a toda la colonia. Actualmente, se ha introducido a todas las viviendas agua potable y drenaje y en algunos casos cuentan ya con teléfono. Las calles vehiculares han sido pavimentadas, sólo los andadores continúan de terracería.

La cooperativa de Palo Alto es una experiencia de organización que constituye un precedente muy importante dentro de los procesos sociales urbanos, que alcanzan sus metas y aún las rebasan, generando todo un importante antecedente de gestión social para la obtención de vivienda. Es necesario destacar que la consolidación de la organización requirió de más de quince años para su desarrollo y fortalecimiento, en este proceso participaron agentes externos cuyo papel fue muy importante, el sacerdote Escamilla, trabajadores sociales, organismos no gubernamentales como COPEVI y FONVICOOP y posteriormente FONHAPO como agentes financieros.

Es importante destacar que tanto la organización social como el proyecto de construcción fueron un antecedente para la modificación de procesos financieros, jurídicos y técnicos en el desarrollo de colonias populares, adoptados por los organismos financieros, como es el caso de FONHAPO, el

cual actualmente plantea la necesidad de integrar los aspectos técnicos al proceso organizativo y formativo de un grupo social.

La cooperativa de Palo Alto es un ejemplo muy claro, de como la organización de los grupos urbano populares puede influir, aunque parcialmente, en la configuración de las políticas públicas de vivienda y en las estrategias individuales para la satisfacción de sus necesidades habitacionales.

3. El financiamiento de la vivienda. Asociación Civil Libertad. México D. F.

Otro movimiento urbano popular que constituye una experiencia importante de organización social tanto por la acumulación de experiencias para el grupo social que le permite una mayor capacidad de demanda, como para las instituciones gubernamentales de vivienda que revelan una estructura más sólida con una más amplia capacidad de respuesta es la Asociación Civil "Libertad".

A raíz de la agudización de la crisis económica de principios de los ochentas que vive el país y de los sismos de 1985 que afectaron particularmente a la ciudad de México, se ha manifestado una mayor presencia de grupos de solicitantes de vivienda con experiencias de gestión del espacio urbano y de vivienda muy distintas de los tradicionales procesos espontáneos de urbanización popular, calificados comunmente como irregulares o ilegales, fundados básicamente en acciones de invasión de tierras.

A raíz del cuarto encuentro nacional de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular, en la que se acordó formar organizaciones de solicitantes de vivienda, se constituyó legalmente en marzo de 1984 como asociación civil, la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda "Libertad". Durante varios meses se discutieron las diferentes alternativas para la formación de una nueva colonia. Quedaron descartadas las invasiones, las tomas de terreno y otras modalidades similares, por considerarse altamente

riesgosa para a gente y con pocas probabilidades de éxito. La única opción viable era la obtención de un financiamiento para la construcción de vivienda.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), recientemente creado en aquel entonces, era la única institución financiera que podría otorgar un crédito a una organización como "Libertad". considerando el nivel de ingreso y la capacidad de pago de los integrantes de la misma, ya que la mayoría son trabajadores con ingresos inestables, obreros, empleados o comerciantes en pequeño.

En 1984, se estableció una relación formal con el FONHAPO, a partir de la posibilidad de adquirir un predio llamado El Molino, propiedad del Fondo. Para esto, la organización realizó los trámites para la obtención de un crédito, se elaboró un proyecto de vivienda y urbanización a través de una asesoría especializada; se propuso un monto de crédito y se otorgó constancia de la capacidad de pago y de ahorro interno de la organización: se comprobó la existencia de una organización con personalidad jurídica capaz de contraer un crédito y se demostró la existencia de la organización social con vida propia y con miembros que cumplan los requisitos socioeconómicos fijados por el FONHAPO.

Alcances del proyecto de vivienda.

En enero de 1985, el Comité Técnico del FONHAPO aprobó a "Libertad" el financiamiento para 1,088 viviendas que comprendió el terreno pie de casa y equipo para reciclamiento de desechos orgánicos (mismo que se comenta más adelante). Se inició un largo período de trámites y negociaciones con el Departamento del Distrito Federal, para la obtención de los permisos y licencias correspondiente. "Libertad" agrupa a colonos, inquilinos y solicitantes de vivienda. y tiene 1,087 socios. La evaluación de la situación económica de sus integrantes llevó a esta organización solicitar un crédito de 750 veces el

salario mínimo diario por cada familia (800, pesos en el momento de la aprobación del crédito). En esa forma las condiciones financieras se fijaron de la siguiente manera: 10 por ciento de enganche, 9 por ciento de interés anual y una afectación del 21 por ciento del salario para el pago mensual del crédito a un plazo máximo de 20 años.

Las vicisitudes del trámite de autorización del proyecto en el Departamento del Distrito Federal tomaron diez meses, al cabo de los cuales el FONHAPO ya no contaba con los recursos suficientes para contratar la totalidad del programa. La primera de ella, con 452 viviendas se contrató en noviembre de 1985.

El proyecto contó con el asesoramiento del Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A.C., (CENVI) que tiene experiencia en la organización de proyectos y construcción de vivienda popular y se relaciona con el sistema de reciclamiento de desechos utilizados, que sustituye el sistema tradicional de drenaje, (SIRDOS) que se basa en un proceso biológico que da por resultado abono y permite la regularización del agua. El terreno presenta ciertas dificultades pues era el fondo del desaparecido Lago de Texcoco no es ideal para la construcción. Por esto, se han hecho cuidadosos estudios de mecánica de suelos y se han buscado soluciones técnicas para evitar problemas posteriores. Por ahora el agua que se recicla en los SIRDOS, se conduce al subsuelo para evitar que el terreno se hunda por la extracción de agua que se realiza para el consumo humano.

Además es una zona de alta sismicidad por lo que se ha puesto especial cuidado en la cimentación para garantizar la seguridad de los habitantes y evitar posibles problemas de fracturas y otros daños en las viviendas.

La ejecución de este proyecto tanto en los procesos técnicos-constructivos, urbanísticos, como en los legales y financieros se basaron en nuevas formas de definición del espacio urbano a través de la

participación directa en la planeación urbana, la creación de nuevos espacios habitacionales con énfasis en las zonas comunitarias de trabajo, de reunión y de recreación, la incorporación de los futuros usuarios al proceso de producción de la vivienda, el impulso a nuevos hábitos de trabajo colectivo, convivencia, ahorro y toma de decisiones en común, la consolidación de una cultura popular revitalizando costumbres tradicionales y convivencia del barrio.

Esta forma de gestión estuvo fuertemente influenciada por una voluntad política de los directivos de FONHAPO, dentro de toda una experiencia de trabajo social que planteaba la necesidad de una democratización de la política de vivienda popular, dentro de ciertas reglas, lo suficientemente flexibles, como para adecuarse a las necesidades sociales, en este caso las de los habitantes de "Libertad". Es todo un proyecto de gestión que comprende a 2 mil familias que suman cerca de 11 mil habitantes.

La participación fue fundamental para los integrantes de "Libertad" quienes afirman, en uno de sus documentos que su interés está apuntando a impulsar un aprendizaje conjunto para lograr una verdadera colectividad y participación en la planeación urbana, la producción misma de cada vivienda, de cada andador, en las formas de solidaridad interna y externa, en la toma de decisiones desde las más pequeñas hasta las más grandes. Con esto consideramos que estamos construyendo día a día una organización democrática.

Las manzanas constan de 12, 14 o 16 viviendas circundadas por vialidades peatonales y áreas verdes. Las pequeñas manzanas se iban agrupando en torno a espacios y redes mayores en donde quedaron localizados los SIRDOS. Se destinó un lote de 6 por 14 metros por familia, 84 metros cuadrados de terreno, con una primera fase de construcción, un pie de casa de 45 metros cuadrados de superficie, susceptibles de ampliación con la misma cantidad de superficie en un segundo nivel.

En septiembre de 1985, se tomó posesión legal del terreno. Como "Libertad" había tenido socios damnificados a raíz de los terremotos de 1985, se construyeron 24 viviendas provisionales. Los terremotos y la crisis económica condicionaron también el programa, el FONHAPO no tenía liquidez suficiente. Aún así, se firmó a finales de noviembre de 1985 el contrato de crédito para una primera etapa de 452 viviendas.

En enero de 1986 se inició la construcción de la primera etapa. Los costos de materiales y de mano de obra habían tenido un incremento superior al cien por ciento desde que se inició el trámite un año atrás y los alcances de obra financiados por el FONHAPO tuvieron que reducirse a los aspectos indispensables; la cimentación, la estructura y una parte del techo. La construcción de la parte restante del techo y el drenaje doméstico fue responsabilidad de los usuarios. Todo lo demás como instalaciones, herrería y acabados se irían construyendo poco a poco. Además la participación de los socios en trabajos tuvo que ser mayor para completar lo que el financiamiento no alcanzó a cubrir.

El Molino es un extenso terreno de 60 hectáreas "Libertad" es propietaria de 21.4 hectáreas divididas en treinta manzanas. La primera etapa de construcción incluye parte de las manzanas. El resto de la superficie comprende dos etapas posteriores.

La construcción de la primera etapa se ha dividido en seis frentes de trabajo con un promedio de 75 viviendas cada uno, para producir las 452 viviendas en siete meses y medio. El sistema constructivo seleccionado permite una producción semi-industrializada en la que se combinan mano de obra asalariada y trabajo de los socios a partes iguales.

La participación de los integrantes de "Libertad" se facilitó con la producción en obra de componentes prefabricados por ellos mismos. La experiencia de estos dos grupos constituyen un referente de la política de

vivienda popular de FONHAPO "Palo Alto, estuvo siempre presente en el diseño, tanto de FONHAPO, como de las políticas de vivienda para estos sectores. Otra es el Molino Libertad, que fue un proyecto más grande planeado en un terreno propiedad de FONHAPO para realizar un proyecto a gran escala, abriéndolo a las organizacionales populares que solicitaban vivienda las que se organizaron y presentaron su demanda, para esto se hizo un plan maestro, del que después se consiguió la aprobación para construir ahí, y se hizo el diseño con las organizaciones sociales trabajando con grupos de asesores, las viviendas se produjeron de distintas maneras con distintos enfoques.

Se trata de un proceso al interior de las propias organizaciones que perfila una capacidad creciente para influir en el ámbito de la política social, particularmente en las instituciones de vivienda popular, en cuyos objetivos y estrategias institucionales, específicamente en FONHAPO, puede identificarse la asimilación, en cierto nivel, tanto de formas de organización social para el trabajo, como de las alternativas de financiamiento, así como también de las innovaciones técnicas para la construcción de vivienda seguidas por estos grupos sociales.

4. Autoconstrucción de vivienda. Tijuana, Baja California.

Contexto urbano.

Tijuana es una de las siete ciudades más grandes del país. Los ritmos de crecimiento demográfico que ha venido experimentando desde los años cincuentas, han superado su capacidad económica y la de la propia infraestructura urbana para absorber a la población que busca pasar a los Estados Unidos o conseguir empleo en las maquiladoras.

Tal situación ha gravitado negativamente en las condiciones de vida urbana de esta población, que a semejanza de otros puntos del territorio, se

traducen en problemas habitacionales. La población flotante se reparte entre las zonas de hoteles y en las colonias periféricas, donde encuentran alojamiento en cuartos de alquiler o en casas de parientes y amigos.

Como consecuencia proliferan los asentamientos irregulares, carentes de servicios y es extendida la práctica de autoconstrucción de vivienda de acuerdo a la disponibilidad individual de recursos económicos. (Hiernaux 1986: 61).

Prácticas Organizativas Para la Vivienda.

Tanto por la accidentada topografía de la entidad como por las restricciones a las mejores tierras que dan asiento a los sectores de ingresos altos y medios y por la alta especulación inmobiliaria, la necesidad de poseer un lote es vista como un recurso fundamental para acceder a la vivienda, y uno de los factores que impulsan la lucha de los colonos.

Sin considerar las posibles limitaciones de la gestión individual de autoconstrucción de la vivienda en los alcances de la organización de los colonos, se puede suponer la ingerencia de los partidos y grupos políticos como medio para acceder ilegalmente a la tierra, evitar el desalojo y negociar la obtención de servicios (Hiernaux: 99).

Reproducción de la Organización.

Dado que lo primordial para los migrantes es la posesión de un lote el acceso, la permanencia y el mejoramiento del lote se constituyen en los ejes fundamentales para la reproducción de la organización. En este sentido, la formación y consolidación de las colonias populares significan para los partidos y las organizaciones sociales, como el Partido Revolucionario Institucional y la Coordinación Unida de las Colonias Urbanas de Tijuana (CUCUTAC), el establecimiento de una base social y clientelismo político practicado a través de la organización de la población demandante.

Al convertirse el acceso a la tierra en una cuestión eminentemente política, la lucha interpartidista se desplaza al territorio urbano de la localidad. En este sentido, la presencia y enfrentamiento de partidos y organizaciones de colonos se expresa por la ocupación y repartición del territorio periférico entre la población de bajos ingresos. La intervención de los grupos impulsados por líderes cercanos al PRI, ha tendido a extenderse y localizar sus propias colonias en torno a las invasiones de grupos independientes, partidos de oposición o líderes reunidos en la CUCUTAC.

En Tijuana se ha formado así un mosaico de estrategias y tácticas diferentes en su relación con las autoridades para la regularización de la tenencia de la tierra y la dotación de servicios.

Eficacia en los Procesos Habitacionales.

En este aspecto, es posible apuntar que la autoconstrucción de vivienda en Tijuana es el resultado de un proceso complejo, basado en la capacidad familiar para impulsarlo, misma que termina alterada por la búsqueda de trabajos complementarios o fuentes adicionales de ingresos que involucran a más miembros de la familia y por el ahorro en demérito de otras necesidades o, bien la venta de bienes adquiridos (como muebles), ya sea para la adquisición de materiales o el pago de mano de obra especializada.

La edificación de la vivienda mediante la autoconstrucción es lenta, ya que este proceso se adecúa a los horarios del trabajo principal del jefe de familia y a veces del complementario. En ese lapso, la familia se involucra en el proceso de producción de la vivienda bajo condiciones mucho más intensas que los grupos de ingresos medios.

Por lo que respecta al tamaño de la vivienda, las unidades producidas por autoconstrucción en Tijuana se ubican en lotes cuyo tamaño promedio es de 250 M2. No obstante la superficie construida, (en un 44% de los casos

por CECODES) por vivienda no alcanza los 50 M2, siendo el promedio es de 33 M2. Otro 28% corresponde a casas con superficie entre 51 y 100 M2, con 76 M2 en promedio. El resto (23%) de los casos contestados se ubica en superficies mayores de 101 M2. (Hiernaux: 102). De modo tal que en términos generales, la superficie de los lotes y de la vivienda autoconstruida en la ciudad de Tijuana es mayor en alcance que la promovida por las instituciones habitacionales y los grupos populares en la ciudad de México.

La habitabilidad y calidad de la vivienda es baja, debido a la escasez de servicios y la precariedad de los materiales utilizados. En la mayoría de los casos, las viviendas son de madera; sólo un 22% tienen partes de mampostería, usada en muros.

La inserción económica del trabajador, su posición en el mercado laboral, así como las condiciones de trabajo y su nivel de remuneración, son elementos decisivos para la participación familiar o la contratación de personal calificado.

En la totalidad de los casos revisados se pudo observar una participación del núcleo familiar. Esta participación fue acompañada de apoyos externos por parte de miembros de la familia extensa, de amigos o de personal contratado. La contratación de personal externo no es norma y aparece sólo en un 23.5% ya que la participación de la familia no se limita a algunos pasos, sino que en más del 75% de los ejemplos, se encarga de todas las tareas de construcción. Cuando se ha recurrido a fuerza de trabajo contratada, la familia se dedica a actividades como el acondicionamiento del terreno, el colado, la preparación de materiales, el barrotaje, etc (Hiernaux: 104-105).

A pesar de que la colaboración familiar es un elemento clave para el abaratamiento de la edificación, los tiempos del proceso son largos (de poco más de seis meses), si se consideran los materiales usados, el tamaño de la vivienda y la ausencia casi total de servicios, este plazo resulta sumamente largo. Lo que se explica porque casi el 47% de las familias sólo puede dedicarse a la construcción los fines de semana y días festivos, consagrándole pocas horas. Ello es consecuencia de las condiciones mismas de trabajo del jefe del hogar, sometido a semanas de 6 días hábiles y a la necesidad en algunos casos de realizar actividades complementarias a fin de reunir los recursos monetarios para la construcción (compra de materiales, pago del lote).

Por otra parte no se ha establecido la racionalidad que tiene escoger uno u otro mecanismo de autoconstrucción: la del autoconstructor que incrementa su jornada de trabajo (por horas extras o actividad complementaria, que permite ingresos adicionales para pagar

mano de obra externa; o bien la participación directa del propio jefe de familia y más intensamente en la edificación.

Las dos alternativas tienen implicaciones económicas: la primera es que no es evidente que la autoconstrucción directa durante muchos meses, sea la solución más efectiva desde el punto de vista económico, ya que se encarecerán los materiales. En tanto la edificación progresiva tiene consecuencias sociales no desdeñables sobre el trabajo.

La segunda implicación temporal se relaciona con el hecho de que aunque la racionalidad económica pudiera señalar que la contratación externa es más favorable, aún así sobrepasa la notoria incapacidad del autoconstruccionista para reunir los recursos necesarios para levantar la vivienda en corto plazo.

Esto rechaza la afirmación de que es evidente que entre mayor trabajo invierta el autoconstruccionista en la vivienda y mayor sea su costo.

En apoyo a las afirmaciones anteriores, recuérdese un caso de gestión pública de la autoconstrucción; el programa que lleva a cabo desde 1977. el Fideicomiso Lázaro Cárdenas en las Truchas. En este ejemplo, el acceso al crédito en materiales ha propiciado que los futuros usuarios recurran en forma mucho más significativa a la contratación de personal, lo que les permite además terminar la vivienda en plazos más cortos, si se toman en cuenta el tamaño, el nivel de servicios y los acabados.

Estrategias de Construcción.

Como se señaló, la participación de trabajadores contratados es bastante limitada según la encuesta realizada en Tijuana. Sin embargo, debe revisarse esta cifra con relación al producto y a la tecnología constructiva empleada. Los materiales predominantes son considerados precarios (madera, lámina, etc.), en tanto el nivel de conocimientos técnicos requeridos para la edificación es bastante bajo.

En las instalaciones sanitarias y eléctricas donde la especialización adquiere mayor importancia, este problema no se advierte ya que la mayoría de las viviendas no cuenta con los servicios básicos. La contratación de este tipo de mano de obra cuando se da, se canaliza en la obra negra, en la construcción de cimientos, muros, techos; eventualmente en instalaciones o ventanería y accesoriamente en el acondicionamiento del terreno.

Los estudios realizados no permiten certificar la existencia de prácticas no monetarias de retribución en la autoconstrucción en Tijuana. Pero en otras experiencias (en las Truchas),

se ha comprobado que la retribución puede hacerse bajo la prestación eventual de trabajo o la cesión de bienes.

En el primer tipo, el futuro usuario de la vivienda en construcción puede pagar la intervención del trabajador especializado cuyos servicios necesita, con su propia intervención en alguna parte de la edificación de la respectiva vivienda del contratado. Así un electricista contrata un albañil y le paga con la instalación del sistema eléctrico de su casa.

La segunda modalidad es el pago en especie, que puede adquirir dos formas: la cesión de bienes muebles (estufa, sala, televisión, etc.) o inmuebles (terreno) o también la entrega del producto del trabajo del usuario al trabajador contratado y su familia (por ejemplo el caso de panaderos y artesanos diversos).

Sin embargo, si bien en el proceso de autoconstrucción de vivienda, las estrategias individuales son estables, en la introducción de los servicios, aparentemente la necesidad más apremiante, no está planteada como un problema a resolver, porque queda fuera del ámbito individual de posibilidades de la organización básica: la familia nuclear o extensa. Por ello en esta etapa se requiere la intervención de agentes y factores externos, en buena medida, fuera de su control o de la capacidad de gestión. Y en este punto sólo...esperar la organización de la colonia o la participación del Estado.

Los Recursos Monetarios.

En las experiencias de autoconstrucción de Tijuana, más de un tercio de los procesos habitacionales se sustentan en el ahorro del jefe de familia, cuando se cuenta con un ingreso estable, bajo el régimen de salario; aún cuando en ocasiones se recurre a trabajos complementarios. Las aportaciones de las cajas de ahorro, que no son sino un salario diferido, sustentan otra parte del proceso, pero no rebasan el cinco por ciento% de los casos, se pudo gozar de un préstamo de trabajo, como mecanismos complementarios.

En otros casos se ha contado con la aportación externa de recursos bajo la forma de donación, regalo y ayudas en dinero o en especie de personas externas a la familia, o bien provenientes de la aportación directa de los hijos. También intervienen los préstamos hechos por familiares y otras personas y la venta de bienes, anteriormente adquiridos como muebles (aparatos electrodomésticos y mobiliario)....

La estrategia individual de autoconstrucción, no deja de ser una forma de sobretrabajo del jefe de familia. Ya sea por alargamiento de la jornada laboral, o por el ejercicio de

conocimientos laborales en otro lugar, el cambio en las actividades, empleo extra, etc. Además de que dicha estrategia involucra también a toda la familia. En tanto las mujeres frecuentemente contribuyen en la obtención de recursos con formas de colaboración directa, además de participar en la construcción de la vivienda.

Tiempo del Proceso Habitacional.

La baja capacidad de pago, condiciona una estrategia de mediano plazo, radicalmente diferente a la que orienta la intervención pública o privada en materia de vivienda y aún la construcción individual por familias más acomodadas.

Los autoconstructores levantan, su vivienda en plazos significativamente mayores que o es exclusiva de la edificación sino que se hace presente desde la obtención del lote.

La elección de una zona sin servicios es notoriamente el resultado de las desigualdades en el acceso al suelo urbano, provocada en parte por el mismo Estado. Pero por otro lado, es ostensible también que esta situación -en el marco de las condiciones actuales del mercado del suelo- abarata temporalmente el costo de la vivienda. Por estas condiciones de pago diferido de la tierra y de los servicios (a excepción del contrato de luz, poco oneroso) el autoconstructor puede iniciar la edificación. Se puede entonces afirmar que los recursos monetarios iniciales necesarios para el acceso a la vivienda son netamente inferiores en la autoconstrucción que en la edificación pública o privada. Factor que junto con otros (como la posibilidad del asentamiento ilegal), explicaría la generalización de la autoconstrucción en forma individual.

Pero este abaratamiento es ilusorio ya que además del problema del costo y las repercusiones sociales del proceso autoconstructor (sobreexplotación de la fuerza de trabajo, aportaciones de los hijos o cesión de bienes ya acumulados). se agrega el de la consolidación urbana de las zonas pobladas que se evidencian en la prolongación escasez de servicios y el costo muy elevado de los sustitutos (agua por pipa, etc.), así como la distancia al centro de trabajo.

La dotación de agua por pipas por otra parte, permite no sólo el establecimiento de negocios individuales, sino el funcionamiento de redes para el clientelismo político. Algunos particulares y grupos organizados se aprovechan de los recursos acuíferos del subsuelo y lo distribuyen cobrando tarifas especulativas, fuera del control de las autoridades. Por otra

parte la falta de redes de drenaje sanitario obliga a los autoconstructores a solucionar su problema igualmente en forma individual.

La Participación Social.

En primera instancia, es notable la ausencia (38 % de los casos) de la intervención de familias en la organización de la comunidad. Tanto por la falta de tiempo adicional al que se dedica a la autoconstrucción, así como por la ausencia de conocimiento sobre la utilidad de la organización. No obstante, ello no impide la articulación de un clientelismo político como fuente de la participación social de las familias, en la prestación de la mano de obra para el mejoramiento de la colonia, las realizaciones principales son el arreglo de calles, la construcción de dispensarios, clínicas, de escuelas y, accesoriamente, de salón de actos o templos.

5. Reconstrucción Habitacional. Tepito, México, D. F.

Contexto urbano.

Las prácticas organizativas del barrio de Tepito han surgido como una lucha por conservar y reproducir la lógica local de este espacio urbano. A diferencia de la especialización de otras organizaciones demandantes de vivienda, las prácticas organizativas en este barrio articulan en su lucha los intereses por la vivienda (conflictos inquilinarios por rentas congeladas), con la defensa del espacio económico (inserción informal al comercio, el trabajo artesanal y la prestación de servicios), la reproducción de la identidad social del barrio sustentada en redes de parentesco, compadrazgos y de formas diversas de solidaridad, la preservación de la cultura, las costumbres y tradiciones.

La ejecución de planes de desarrollo urbano (Plan de Mejoramiento Integral del Barrio de Tepito), los programas oficiales de vivienda (adquisición y sustitución de viejas vecindades bajo renta congelada) y el Programa de Reconstrucción por los sismos, han significado para estas organizaciones desde la década de los setentas y finales de los ochentas, una oportunidad de constituir organizaciones más complejas que articulan los intereses e comerciantes e inquilinos.

La identidad territorial, económica, social y cultural asociada a la constitución de un espacio de mercado que permite a las organizaciones del barrio producir y reproducirse al propio tiempo, explica en parte la confluencia de intereses sectoriales y la defensa del interés colectivo de quienes ahí viven. La zona constituye todo un abanico de oportunidades económicas y sociales para sus habitantes, por ello la identidad inquilino-comerciante es muy fuerte.

El potencial autogestivo de estas organizaciones, además de ser favorecido por las aportaciones financieras de las organizaciones de comerciantes para proyectos de vivienda, es también estimulado por la participación vecinal en determinados procesos de producción de la vivienda, a la que se ha sumado la asesoría técnica de instituciones de educación superior y la experiencia acumulada por los anteriores planes de mejoramiento urbano.

La unidad básica de esta organización sin embargo es la vecindad, por ello estas organizaciones carecen de experiencia en el diseño y gestión de programas masivos de vivienda popular. Lo que ha provocado la polarización de las diversas organizaciones informales prevalecientes en cada una de las vecindades y dificultado la coordinación para acciones colectivas de vivienda.

La Reproducción de la Organización.

El espacio físico del barrio y la articulación de actividades económicas y habitacionales sientan las bases de la reproducción local de la organización. Su vinculación a la reproducción global del barrio le implica limitaciones en coyunturas que como los sismos de 1985, afectan simultáneamente a los diversos sectores que integran la comunidad barrial. Habitación y Barrio son aquí dos componentes de un binomio indisoluble por la imbricación de la vida económica con la socialidad y la identidad colectiva.

Pero como la base es la vecindad se han limitado las posibilidades para el desarrollo de una organización permanente y capaz de dar cobertura a las diversas organizaciones vecinales y éstas se movilizan individualmente según los problemas específicos que enfrentan, principalmente representados por los desalojos y el desplome de construcciones.

Con esas limitantes, se han desarrollado diversas experiencias encaminadas al establecimiento de instancias de coordinación y apoyo vecinal. Durante el Programa de Reconstrucción la experiencia de las trece vecindades, no obstante de su cobertura mínima sobre el espacio destruido, facilitó el éxito de la autogestión vecinal.

Composición de las Organizaciones y Cohesión Interna.

La heterogeneidad de intereses, formas de organización y problemáticas específicas en cada una de las vecindades, que están relacionadas con el lugar de origen de sus habitantes, el tiempo de residencia en el barrio, el tipo de actividad económica, la distribución por edades y niveles de ingresos, han constituido los principales obstáculos para el establecimiento y consolidación de una organización global para la vivienda en la zona.

En este sentido de las diversas experiencias que los habitantes de este barrio han desplegado para solucionar sus carencias habitacionales, destaca la organización de trece vecindades durante el Programa de Reconstrucción. Uno de elementos que les permitió alcanzar su objetivo fue la constitución legal de las mesas directivas de cada una de las vecindades para acreditarse como sujetos de crédito e instancias de gestión individual ante el organismo de Renovación Habitacional Popular.

La coordinación entre estas mesas para la movilización y la presión política fue el recurso que les permitió, ante las fallas jurídicas de los Decretos de Expropiación, que retrasara el avance de las obras en algunas de las trece vecindades-, el mantenimiento de la participación y la reconstrucción de las viviendas.

Eficacia en el Proceso Habitacional.

A pesar del hecho de que estas trece vecindades alcanzaron su objetivo, esto no constituye un indicador de la eficacia de esta organización sobre el control de los procesos constructivos. El dato de que en otras experiencias encaminadas a la realización de programas habitacionales con recursos propios y de organizaciones no gubernamentales, hayan fracasado es indicativo.

Se advierte no obstante que en el caso particular de las trece vecindades, el éxito del proyecto radicó fundamentalmente en la asesoría técnica y jurídica de la UAM Azcapotzalco, orientada a demostrar que con los mismos recursos oficiales y con la participación autónoma de los inquilinos, se pueden edificar viviendas de mejor calidad.

Un elemento destacable en la participación popular que ha quedado establecida en los primeros análisis de la experiencia (ver Rosales Ayala S.: Participación Popular y Reconstrucción Urbana (Tepito 1985-1987) Aportes de Investigación No.23 CRIM-UNAM,1987), fue la disposición a la movilización y apoyo entre vecindades. No obstante, un factor común, igualmente notable, fue la falta del control colectivo sobre el

proceso de edificación, que en algunos de los casos se limitó a la supervisión de los avances de obra, que se explica, tanto por la falta de conocimiento para ejecución de programas masivos de vivienda, como por un sesgo ideológico tendiente a atomizar todo movimiento social ante la intervención gubernamental.

6. Reconstrucción de vecindades. Campamentos Unidos, Colonia Guerrero, México, D. F.

Contexto urbano.

En el centro de la Ciudad de México distinguido por contar con todos los servicios y por su ubicación y el carácter predominantemente comercial del uso del suelo, han llevado a una especulación excesiva sobre los terrenos y viviendas asentados en el perímetro de lo que se conoce como el centro de la ciudad. Dentro de esta área se encuentran colonias como Tepito, Guerrero, Atlampa, etc., caracterizadas por una fuerte identidad de barrio entre sus moradores.

A lo largo de las dos últimas décadas, se han hecho intentos por desalojar a los habitantes del centro de la ciudad, para emprender proyectos de renovación urbana acordes a los fines del capital inmobiliario, comercial y financiero, interesados en la zona por sus facilidades de comunicación y su cercanía con los centros del poder político, situación que ha quedado señalada más arriba. A pesar de la fortaleza económica, política y financiera de estos proyectos, han chocado con la movilización de los habitantes, con su organización y capacidad de interpelación y resonancia en la opinión pública, además de la generación de mitos y símbolos identificantes del típico habitante urbano de la capital y del mexicano en general.

Origen de la organización.

Como ha sido reiterado, la situación de catástrofe derivada de los sismos de 1985, fue el contexto para que la movilización social aflorara y rompiera la atonía social a consecuencia de la crisis de aquellos años. A raíz de los sismos, muchas de las vecindades quedaron completamente dañadas. Esto fue visto por las autoridades del Departamento del Distrito Federal como una oportunidad para reordenar definitivamente el centro de la ciudad. Muchos de los habitantes de la zona encontraron, sin embargo, que las propuestas de reordenación hechas por el gobierno podría acabar definitivamente con sus viviendas, con su manera de

vida y con su arraigo como habitantes del centro de la ciudad. Por ello decidieron unirse y organizadamente emprender la defensa de sus viviendas y la gestión de sus proyectos de reconstrucción. Fue así que surgieron organizaciones como Asamblea de Barrios -cuyo símbolo fundamental fue Super Barrio-²¹ y una organización más pequeña llamada Campamentos Unidos (CU).

Algunas de sus demandas de mejoramiento de sus viviendas, han tenido respuesta mediante programas de las autoridades del Departamento del Distrito Federal. Pero una de las quejas más frecuentes es la reducida superficie por departamento de las unidades, el hecho de que su construcción no se adapta a sus necesidades y la supresión de las áreas comunes, como los patios, que caracterizaban a las antiguas vecindades, las cuales han sido frecuentemente idealizadas, ya que se ha encontrado que en los espacios bajo estas características de colectivización, se desarrollan una gran cantidad de conflictos, ya que a pesar de tener los servicios, éstos han sido insuficientes, de pésima calidad y dado el uso colectivo, como en el caso de los baños, excusados y lavaderos.

Perfil socioeconómico.

La organización está integrada esencialmente por antiguos inquilinos de la zona, se trata de sectores de bajos recursos, el 49 por ciento de las familias tienen ingresos menores a dos salarios mínimos mensuales²², cuya principal opción habitacional ha sido las

²¹ Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales es un movimiento social, formado a raíz de los sismos de 1985, que agrupa a habitantes de los barrios del centro de la ciudad de México, cuyo dirigente usa una máscara y asume la defensa de los inquilinos pobres y demandada viviendas dignas para todos los "sin techo". El movimiento se ha mantenido a lo largo de más de diez años mediante movilizaciones, mítines y discursos en donde se exaltan valores como la dignidad, la honestidad, la solidaridad y la justicia tratando de enfrentar la carencia de vivienda. Una análisis sobre su conformación como sujeto social y trayectoria como gestor importante de crédito y vivienda, de promotor incansable de una ley inquilinaria más ventajosa para los inquilinos y de impedir los lanzamientos, así como de los singulares procesos para definir frente a otros sujetos e instituciones sus campos de conflicto y la construcción de su propia utopía, además de su participación política en las elecciones de 1988, puede encontrarse en Angélica Cuéllar Vázquez, *La noche es de ustedes, el amanecer es nuestro.*, UNAM, 1993.

²² López Paniagua, Rosalía y Gerardo Torres Salcido, Encuesta sobre Niveles de Bienestar Social. Vivienda y Programas Sociales de Abasto. CIIH-UNAM., 1993. Esta investigación se dirige a conocer el papel de la organización social en la consecución del acceso efectivo de sus agremiados a la vivienda y al abasto, mediante los programas sociales

vecindades donde familias de trabajadores, de un promedio de cinco o más miembros, vivían mayoritariamente en un solo cuarto. El deterioro en el que se encontraban las viviendas por falta de mantenimiento provocó que los sismos de septiembre de aquel año produjeran graves daños en esas viviendas y quedaran sin casa miles de familias. Las dificultades existentes entre propietarios e inquilinos llevaron a que el gobierno federal decretara la expropiación de alrededor de 4 000 predios en toda la zona construida, entre los cuales se encontraban las viviendas de la colonia Guerrero.²³

Formas de financiamiento.

A través de una campaña internacional, CU se allegó de financiamientos internacionales de diversas y variadas instituciones como la Cruz Roja Internacional y la Federación Internacional de Fútbol Asociación, pasando por sindicatos obreros de Alemania y Suiza. La disposición de fondos adicionales al financiamiento recibido por el Departamento del Distrito Federal, permitió que la organización tuviera mayor libertad en la forma de organización y toma de decisiones.

Estructura organizativa.

de leche y tortilla, como en otros impulsados por la propia organización. Las temáticas que aborda son: vivienda: calidad, financiamiento, subsidios y equipamiento, empleo, ingreso y gasto familiar; alimentación: calidad, impacto de los subsidios alimenticios en el ingreso familiar y otras formas de abasto; pertenencia de los agremiados a la organización y algunas opiniones políticas.

El trabajo de campo fue realizado durante el mes de julio de 1993. La encuesta consta de 429 entrevistas a hogares, con un registro total de 2170 individuos. El marco muestral se construyó a partir de un levantamiento de uso de suelo de las dos zonas de estudio, un total de 5200 vivienda, sobre el cual se determinó el número de viviendas habitadas, para luego proceder a un muestreo sistemático del seis por ciento en Ecatepec, Estado de México y un poco más del 30 por ciento en el caso de la colonia Guerrero con el fin de garantizar la representatividad de la muestra seleccionada en el centro de la ciudad. Con este método pudimos obtener cien entrevistas correspondientes a este último sector, en tanto que 329 se realizaron en la zona de Ecatepec.

²³ Véase Alicia Ziccardi, "Políticas de vivienda para un espacio destruido", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm.2, abril-junio..

Además de la formación de comisiones de trabajo comunitario, la eficiencia del liderazgo ha posibilitado llevar a cabo proyectos de viviendas amplias, funcionales y con un mejor diseño, que superan ampliamente los programas oficiales y no afectan al concepto de espacio colectivo típico de las antiguas vecindades, lo que sugiere la centralización del liderazgo. Sin embargo, la identidad con la organización y la confianza de los agremiados en sus líderes es muy fuerte cercana al 90% de acuerdo a los datos arrojados por la encuesta señalada.

Debe hacerse notar, que existe una prohibición expresa de incorporar las viviendas al mercado inmobiliario, lo que constituye un elemento de control desde la dirigencia de la organización, y hasta cierto punto de cohesión social. Finalmente, la incorporación de murales y estucados en todas ellas lleva a expresar un simbolismo social que desborda un mero esfuerzo de construcción de viviendas y se perfila más como un proyecto de tipo socio-cultural.

Así, en la Guerrero no se trata de conservar el espacio en el que han nacido ellos y sus antepasados, o en el que han vivido por muchos años, como en el caso de "Doña Anita", una anciana líder de una de la vecindades de la colonia Atlampa originaria de Veracruz que ha vivido ahí por más de treinta años, identificada plenamente con sus vecinos, con sus costumbres y creencias, quien en el proceso de reconstrucción de las vecindades desempeñó un papel significativo además de otras personas como "El Moreno", controlando el uso de materiales y aportación de horas de trabajo de los beneficiarios. Según entrevistas realizadas, "El Moreno" fue miembro del ejército como soldado raso y se integró a la organización después de los sismos.

Alcance de las acciones de vivienda.

El eje de su proyecto fue conservar las vecindades con sus áreas comunes, eliminando las fuentes de conflicto, como los lavaderos los baños y los tenderos colectivos. Las viviendas fueron diseñadas para que tuvieran estos espacios en el interior.

Por otra parte, su construcción se amplió, en un promedio de 90 metros cuadrados por vivienda que superan en mucho a las viviendas construidas por el Programa de Reordenación Urbana de 42 metros cuadrados. Por otra parte, aquellas cuentan con acabados y un diseño arquitectónico que las armoniza más con las construcciones del centro. CU ha logrado reconstruir aproximadamente 250 viviendas agrupadas en 19 vecindades y tiene

planeado construir más para las familias damnificadas por los sismos que aún viven en campamentos.

Otros proyectos.

Entre las actividades adicionales destacan la formación de un consultorio médico, el funcionamiento de dos cocinas populares y la existencia de un espacio que permanentemente programa actividades recreativas, culturales y políticas.

Relación con otras organizaciones.

Además de los vínculos con las organizaciones que le han proporcionado fondos, CU mantiene relaciones con organizaciones demandantes de vivienda como Asamblea de Barrios y con partidos políticos como el Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, sin embargo, políticamente no pertenece a ninguno de estos últimos y sus miembros pueden afiliarse libremente al partido que prefieran.

Factores de éxito

Destaca la eficiencia del liderazgo bajo el cual opera la organización de Campamentos Unidos, ya que rebasó significativamente las expectativas y los planes oficiales de reconstrucción de viviendas en la zona centro de la ciudad de México. Además de que se vinculó con diversas organizaciones internacionales, logrando así obtener recursos suficientes como para independizarse de la autoridad gubernamental.

Otro factor significativo es la fuerte identidad de barrio que cohesiona a los habitantes de las vecindades de la colonia Guerrero, sin este "cemento social" no hubiera sido posible la amplia participación social en las arduas tareas de reconstrucción que se realizaban incluso durante la noche.

Finalmente, aunque con ciertos rasgos autoritarios la dirección de Campamentos Unidos mantiene la identidad y cohesión entre los miembros de la organización lo cual le permite contar con otras perspectivas.

7. La organización como recurso para el acceso a la vivienda. Unión de Colonias Populares (UCP), Ecatepec, Estado de México.

Contexto urbano.

Al nororiente de la Ciudad de México, se localiza Los Polígonos en el Municipio de Ecatepec en el área conurbada del Estado de México. Esta es una zona árida y salitrosa limitada por el gran canal de aguas negras. Cuando llueve, las calles se convierten en un lodazal y en ocasiones las aguas del gran canal se desbordan inundando el área habitacional, con los peligros a la salud que ello conlleva. Por el contrario, en tiempos de secas en el exvaso de Texcoco se levantan enormes tolvaneras en las que se pierden las viviendas. Evidentemente se trata de terrenos no sólo no aptos para la construcción de vivienda, sino inhabitables y la dotación de banquetas y pavimentación esta inconclusa en un 80%.

El terreno de Los Polígonos que hoy forma un asentamiento de cerca de cinco mil viviendas, fue objeto de disputa entre diversas organizaciones sociales y políticas (entre las que actualmente tienen presencia en la zona están: UCP, UPREZ UCAI-AB, MPI, PRI, PRD, PT) y los organismos de vivienda del Estado de México y el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), que en ese entonces contaba con financiamientos del Banco Mundial. La forma de acceso fue la invasión del predio, la cual fue fuertemente reprimida. Posteriormente, mediante negociaciones fue autorizada la expropiación del terreno.²⁴

Surgimiento de la organización.

Las organizaciones que mayormente impulsaron la construcción de viviendas fueron la Unión de Colonias Populares, (UCP), la Unión de Cuartos de Azotea e Inquilinos (UCAI), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la Unión Popular Revolucionaria Emiliano

²⁴ Según versiones de la dirigente Irma Cerón el predio que ahora ocupan y que según su versión pertenecía a la familia del gobernador del Estado de México en turno, fue expropiada como una maniobra de corrupción ya que el enorme terreno en cuestión, dadas sus características de suelo salitroso, fangozo, inundable y ubicado al lado del gran canal de desagüe hacia imposible su utilización y su expropiación era la única forma de deshacerse de él provechosamente. Queda por investigarse si la invasión misma fue autopromovida con miras a la expropiación.

Zapata (UPREZ). El terreno en cuestión fue invadido, por lo que una líder de UCP, Irma Cerón, fue encarcelada. Después de enfrentamientos con las autoridades del estado de México, el predio fue expropiado y el FONHAPO entró como financiador en la zona de aproximadamente 5,200 viviendas. Las negociaciones entre las organizaciones, no exentas de fricciones, pusieron en juego la capacidad clientelar de cada una de ellas, determinando el reparto de las viviendas. La organización más fuerte en la zona fue la UCP²⁵.

Perfil socioeconómico.

Se trata de familias de cinco miembros en promedio²⁶, provenientes en su mayoría de diversas partes del Distrito Federal, particularmente del la Delegación Gustavo A. Madero en un 36%, quienes se integraron a la organización a través de familiares, amigos y vecinos principalmente. De acuerdo a las respuestas de los entrevistados, un 40% habitaban casas compartidas, rentadas sin contrato o prestadas. Sin embargo sólo un 24% opinina que al mudarse a Ecatepec mejoraron su vivienda, situación que manifiesta lo inadecuado de sus actuales condiciones de habitación. Respecto a sus niveles de ingreso resulta significativo encontrar a familias que alcanzan hasta siete y diez salarios mínimos mensuales, sin embargo sus condiciones de vida son menos satisfactorias respecto de aquellas que viven en la colonia Guerrero. Una explicación preliminar tiene que ver con el encarecimiento de los principales

²⁵ Las metas de la organización se vinculan a demandas de carácter político más amplias identificadas con el Movimiento Urbano Popular (MUP) de la década de los setentas, basado en la ideología de línea de masas de orientación maoísta y cuya estrategia de lucha se relaciona estrechamente con otros grupos opositores de izquierda, cuyos objetivos fueron sintetizados durante el IV Encuentro Nacional de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP): 1. Crear una organización amplia y única del sector popular independiente. 2. Impulsar la creación de un Frente Nacional, en el que participen todos los sectores del pueblo explotado y oprimido de México, y 3. Luchar por la destrucción de la sociedad capitalista por medio de la transformación revolucionaria hasta la toma del poder político y la creación de una sociedad sin clases. Juan Manuel Ramírez Sáiz, *Op. cit.*, 1986.

²⁶ Los datos obtenidos respecto a las familias muestran que en un tercio se trata de núcleos familiares incompletos esto es con mujeres jefas de hogar y hogares extensos, ambas características hacen referecia a condiciones de pobreza y de reproducción de esta. Un análisis más amplio sobre este tema esta en Rosalía López Paniagua y Gerardo Torres Salcido, "Hogares ampliados y jefatura femenina. Alternativas sociales y de política contra la pobreza.", *Ponencia* presentada a la III Conferencia Iberoamericana sobre la Familia, Universidade Do Vale do Rio dos Sinoa UNISINOS, Porto Alegre, Brasil, nov-dic, 1995.

satisfactores en el Estado de México como son los alimentos y el transporte principalmente, los cuales mantienen un mayor nivel de subsidio en la ciudad de México, además de que se cuenta con una infraestructura de servicios y de abasto de alimentos mucho mayor.

Factores de éxito y de fracaso.

El caso de la UCP de Ecatepec muestra ante todo el excesivo costo social que significa el acceso a la vivienda para los sectores urbanos pobres. A lo largo de más de diez años la UCP logró ciertamente una vivienda, sin embargo la calidad de esta es muy baja, en un espacio de 18 metros cuadrados los conflictos intrafamiliar aparecen como una consecuencia lógica. Los alcances de la organización y la eficacia del liderazgo se han limitado a la búsqueda de espacios a nivel del congreso del estado, sin que ello signifique mejorar sus posibilidades de negociación y de acceso a otros satisfactores para sus agremiados.

Alcances de las acciones de acceso al suelo y vivienda.

Las viviendas que se les otorgó fueron de 18 metros cuadrados bajo el concepto de vivienda progresiva y casi el 78% están pagándose. Sin embargo, a más de ocho años, pocas viviendas han sido ampliadas o mejoradas y aproximadamente un 20% de ellas han sido traspasadas, rentadas o están sin habitar. Además más del 60% de las viviendas presentan problemas de goteras, cuarteaduras y salitre. Esto implicaba que las organizaciones no tuvieran un grado de identificación tan amplio como en el caso de Campamentos Unidos, a pesar de ello, siguen existiendo los núcleos originarios de dirigentes. En general, a pesar de los esfuerzos de las organizaciones con presencia en la zona, aquí el escenario parece dominado por la acción de los organismos públicos como FONHAPO y las autoridades del Estado de México. El primero ha individualizado los créditos, lo que ha propiciado un mayor extrañamiento de los habitantes respecto de las organizaciones. Con todo, aunque la UCP ha disminuido su poder de convocatoria, el más afectado es el PRI, pues contrariamente al momento de ser otorgadas las viviendas cuando el 15 por ciento de los entrevistados

pertenecían al PRI, su clientela al momento de la encuesta había disminuido a sólo un 5 por ciento.²⁷

Otros proyectos.

La zona cuenta con los servicios básicos y una lechería Liconsa, pero los habitantes no se sienten muy estimulados a la participación y la gestión de otros proyectos, por ello, una de las alternativas que han generado los dirigentes de la UCP es la de proyectos de abasto, organizando a los comerciantes del mercado, bajo las mismas siglas de la organización histórica: Unión de Comerciantes Populares (UCP), que se incorpora a uniones de comerciantes ambulantes del centro de la ciudad y de otras colonias del área metropolitana.

8. La importancia del líder. Frente Obrero Campesino Estudiantil Popular (FOCEP), Gómez Palacio, Durango.

Contexto urbano regional.

La experiencia de esta organización se ubica territorialmente en el municipio de Gómez Palacio en el estado de Durango, en la parte oriente de la ciudad. Colinda con las colonias Santa Rosa, Rubén Jaramillo, 5 de Mayo y la zona industrial, tiene una superficie de 100 mil 347 metros cuadrados, en los cuales se asientan 255 familias en lotes regularizados de una superficie aproximada a los 128 metros cuadrados.

Este caso de organización social para el acceso a una vivienda se inscribe en un contexto derivado de la aplicación de políticas gubernamentales orientada a promover el desarrollo industrial de la Comarca Lagunera²⁸. Tales políticas trajeron como consecuencia un crecimiento desordenado de los centros de población de la región y la ocupación de terrenos agrícolas de régimen ejidal.

²⁷ Respecto a las opiniones políticas de los encuestados resulta interesante el hecho de que manifiesten una buena opinión del presidente y no así de las autoridades estatales y municipales, al parecer hay una relación entre la aceptación y la cercanía de los ciudadanos con las autoridades, entre más alejada es mejor.

²⁸ La Comarca lagunera es una región que se integra por los municipios de Gómez Placio, Lerdo, Tlahualillo, Cuencamé y Mapimí pertenecientes al estado de Durango, así como por los municipios de Torreón, Matamoros, Francisco I. Madero, San Pedro y Viesca del Estado de Coahuila.

La instrumentación y puesta en operación de una política federal de vivienda popular, así como el cambio de estrategia de los sujetos sociales locales demandantes de bienes y servicios urbanos, conformaron y facilitaron, a finales de los años setentas, las bases para el establecimiento de las formas de acceso y mecanismos de gestión popular en la localidad.

La configuración urbana del municipio de Gómez Palacio ha tenido como soporte, tanto la integración de vastas tierras ejidales a partir de la expropiación y conformación de reservas territoriales para apoyar las políticas federales en materia de descentralización industrial y la ejecución de programas habitacionales encaminados a atender las necesidades de los sectores sindicalizados, así como para detener la creciente demanda y ocupación ilegal de terrenos por pobladores de escasos recursos integrados a las organizaciones identificadas con la ideología de "*línea de masas*".

En este sentido, la puesta en práctica del Programa Nacional de Vivienda (1979) y la sustitución del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular por el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) en 1981, permitieron al gobierno estatal contar con las reservas territoriales del hoy extinto INDECO y promover a través de este municipio acciones de construcción de fraccionamientos y conjuntos urbano populares para su población.²⁹ Complementándose con la ampliación del objetivo de la Promotora del Desarrollo Industrial y Urbano de la Región Lagunera de Durango (PRODINUR), a fin de promover, gestionar o tramitar créditos para la edificación de vivienda popular.

En este contexto, la invasión que dió origen al fraccionamiento Lázaro Cárdenas en el ejido de Santa Rosa, en la década de los ochentas, se corresponden con la creación de mecanismos institucionales para la gestión popular del acceso al suelo para la vivienda.

²⁹ Conviene aclarar que el decreto expropiatorio del ejido de Santa Rosa a favor del INDECO en 1981. En donse se asentaron las colonias Rubén Jaramillo y FOCE entre otras, establece que: "si los terrenos expropiados se les da un fin distinto al que motivó este decreto o no se cumple la función asignada en el término de cinco años contados a partir del Acto Expropiatorio, dichos terrenos pasaran a incrementar el patrimonio del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, sin que proceda la devolución." Véase: Acta notarial de la transmisión de propiedad en ejecución del Decreto Presidencial. Gómez Palacio, Durango, 16 de enero de 1984, p.2.

Formación y expansión de la organización.

El Frente Obrero Campesino Estudiantil Popular es el resultado de la división que experimentó en 1980, la cúpula dirigente del Comité de Defensa Popular de Durango. Su conformación intersectorial obedece a la reorientación política e ideológica denominada línea de masas, consistente en la acumulación de distintas fuerzas sociales a partir de un frente común y un territorio o regiones definidos. De ahí que el FOCEP se encuentre articulado a la luchas sindicales, campesinas, estudiantiles y movimientos urbanos de la Comarca Lagunera.

Su salida del CDP de Durango, marcó su ruptura con la tradición política e ideológica de línea de masas, a causa de su rechazo a las formas de lucha parlamentaria. Por el contrario, la dirigencia del FOCEP se guía por la idea que no es conveniente el aislamiento respecto a las formas de lucha partidaria.³⁰ Desde 1985 ha hecho alianzas con fines electorales con el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), con el Partido Mexicano Socialista (PMS) y recientemente con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), a través del cual lograron colocar al principal dirigente de la organización en una de las diputaciones locales.

En la FOCEP se reconoce una vida política plural, en la medida que es en la Asamblea General donde se decide la afiliación colectiva o individual a determinado partido. Lo cual ha permitido la presencia al interior del asentamiento de simpatizantes de los más diversos partidos políticos como son el PRD, Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM).

Perfil socioeconómico.

La composición social de las 254 familias que formaron el asentamiento, son en su mayoría pobladores originarios tanto del municipio de Gómez Palacio como de los alrededores, e incluso proceden de otras entidades del país. Según estudios realizados por el Ayuntamiento, aproximadamente el 75% de los pobladores eran jornaleros que emigraron a

³⁰ Entrevista al Coordinador General del Frente Obrero Campesino Estudiantil Popular, Sr. Domingo Mascorro Rentería, Gómez Palacio, Durango, Noviembre, 1991.

la localidad con la expectativa de mejorar sus condiciones habitacionales e insertarse en la estructura económica de la Comarca Lagunera.³¹

De la información disponible mostrada en el cuadro 7, se deduce que gran parte de los jefes de familia que constituyeron esta demanda, lograron insertarse en una estructura ocupacional poco remunerativa que les impedía acceder al mercado formal del suelo y la vivienda.

³¹ Ayuntamiento de Gómez Placio, Durango. *Estudio de predemanda*. 1984, p. 10.

Cuadro 35
Principal ocupación del jefe de familia.

OCUPACION	%	OCUPACION	%
Albañiles	25	Educación	.5
Plomero	.5	Servicios	11
Carpintero	1	Empleado	51
Herrero	5	No remunerado	3
Electricista	2	Sin empleo	1
Chofer	4	-----	-----

Fte. Estudio de predemanda, elaborado por el Ayuntamiento de Gómez Palacio, Durango, 1984.

Como se aprecia en el cuadro 35 de las 254 familias, el 71% percibían menos y/o apenas el salario mínimo, que no les permitía acceder a una vivienda propia o en arrendamiento. Por ende, del total de familias que se encontraba viviendo en varias colonias del municipio antes de gestarse el asentamiento, más de la mitad vivía en calidad de *arrimado*, es decir con otras familias compartiendo una vivienda, o en casas prestadas y el tercio restante en casas alquiladas.³²

Ante la carencia de ingresos familiares suficientes (ver cuadro 36), la organización significó para estos pobladores un recurso básicos y muy importante para satisfacer su necesidad de vivienda. Primero para lograr el acceso a la tierra, vía la invasión, y luego el medio para constituirse en sujeto colectivo de crédito, para mejorar su calidad de vida y desde luego para legalizar la posesión del predio.

³² *Ibid.* p. 8.

Cuadro 36
Nivel de ingresos familiares.

Rango VSM*	Número de familias	%
0.75 A 1.0	180	71
1.1 A 1.5	54	21
1.6 A 2.0	12	5
2.1 A 2.5	8	3

* Veces salario mínimo.

Fuente Expediente Técnico de la Delegación II del FONHAPO, Lerdo, Dgo. 1984.

Formas de acceso al suelo para la vivienda.

Una de las primeras experiencias de lucha urbana de este Frente en el municipio de Gómez Palacio, fué la invasión de terrenos del ejido de Santa Rosa donde también confluyeron otras organizaciones pertenecientes a la corriente de línea de masas, a partir de las cuales se formaron colonias como la Rubén Jaramillo³³ y la FOCEP.

Después del encarcelamiento de que fueron objeto los principales líderes de estas colonias acusados de promover invasiones de tierras ejidales, el periodo comprendido entre los años de 1980 a 1983 marca el cambio de estrategia del Frente para consolidar y ampliar su territorio de influencia. En este sentido, la formación en 1984 del fraccionamiento Lázaro Cárdenas implicó la adopción de una nueva estrategia de la organización que se centró en buscar el acceso al suelo y la vivienda a través de los canales institucionales de gestión, sin descartar la invasión de predios, pero como último recurso.

³³ La formación de la colonia Rubén Jaramillo fue promovida por la organización "Flores Magón", hoy con una fuerte presencia priista por la desatención de las demandas de sus bases, la ortodoxia de los métodos asambleístas y el forzamiento ideológico del colono.

Al principio se llevaron a cabo gestiones ante la Secretaría de la Reforma Agraria y el Municipio, con el propósito de ampliar la colonia FOCE. No obstante, durante ese proceso la dirigencia tuvo conocimiento de que los predios que ahora ocupan ya habían sido autorizados para uso habitacional y estaban asignados como reservas territoriales por el INDECO, quien a su vez las cedería al PRODINUR. Asimismo los líderes sabían de la existencia de fuentes de financiamiento para vivienda popular. A partir de esta información la dirigencia optó por invadir los terrenos, para luego solicitar ser sujetos de crédito ante FONHAPO y gestionar al mismo tiempo la compra y regularización de la posesión del suelo ocupado y el financiamiento para la construcción de las viviendas. Otro de los factores que contribuyeron para la adopción de tal decisión, fue la disponibilidad de servicios urbanos con que contaba la zona.

Previamente a la formación del asentamiento, la zona circundante ya contaba con servicios de energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, así como equipamiento urbano consistente en jardines de niños, escuelas primarias, secundarias, preparatoria y normal superior, además de disponer de vías de comunicación.

Organización para la vivienda.

El proceso organizativo adoptado para la edificación de sus viviendas, tuvo como base, tanto la iniciativa y experiencia organizativa de su principal dirigente, el cual había formado parte del Comité de Defensa Popular de Durango y conducido algunos movimientos sindicales en la entidad, como la expresada por sus agremiados en construcción y administración.

Los resultados alcanzados por esta organización en materia habitacional se pueden considerar exitosos, ya que tuvieron logros importantes como los siguientes: La adecuación de su estructura territorial a la nueva estructura legal de Asociación Civil para ser sujetos de crédito, la adopción de un sistema de

autoadministración, la contratación de mano de obra calificada e incorporación de sus agremiados a la autoconstrucción (la cual involucró en un 80% la mano de obra de los propios beneficiarios), quienes a su vez fueron capacitados para participar en el proceso constructivo. Estos elementos permitieron a la organización el abaratamiento del costo por vivienda, la ampliación del número de metros cuadrados originalmente contemplados por unidad, mejorar la calidad de los acabados y la reducción de los tiempos de edificación.

Estructura organizativa.

El día 14 de noviembre de 1984 se llevó a cabo la Asamblea Constitutiva de la Asociación Civil, adoptando el nombre de "Unión de Posesionarios Lázaro Cárdenas", con la siguiente estructura formal para la gestión, promoción y administración del crédito ante FONHAPO, así como para la representación de la organización ante otras instituciones oficiales: un Consejo Consultivo integrado por seis vocales titulares, doce vocales suplentes, un secretario titular y otro suplente y un Tesorero. Con el objetivo principal de "que todos los miembros de la Unión cuenten con una vivienda digna, para lo cual sus integrantes otorgaron la facultades al consejo ejecutivo de tramitar la obtención del crédito para la vivienda popular ante los organismos federales, públicos y privados encargados de financiar este tipo de obras sociales".³⁴

Respecto a la estructura territorial desarrollada para la ejecución y supervisión de las obras, ésta contó con una Asamblea General como máxima autoridad y ahí se tomaron las decisiones, se fijaron las líneas de acción en torno a los principales problemas y se definieron las tareas para las diversas comisiones. Quedó integrada por un coordinador general, puesto que recayó en la persona del principal dirigente y cuyos conocimientos técnicos de electricidad

³⁴ Testimonio Primero de la Escritura Pública del Acta Constitutiva de la "Unión de Posesionarios Lázaro Cárdenas", Asociación Civil, Gómez Placio, Dgo., 1985, p.4.

y administración sindical permitieron la modificación del prototipo propuesto por FONHAPO, así como la organización y supervisión de las obras. En el nivel inmediato se contó con varios coordinadores de manzana, uno por cada 150 personas, quienes se encargaron, a partir de su experiencia o disponibilidad laboral de dar solución a los problemas presentados en la ejecución y avances de obra, mantener la cohesión del total de la población, vigilar el orden y el cumplimiento de las tareas colectivas. Respecto a los jefes de grupo, esta responsabilidad fue asignada tanto a los albañiles, herreros, carpinteros, plomeros y demás integrantes del asentamiento para organizar y coordinar la participación de la población en el proceso autoconstructivo por cada vivienda, así como las acciones realizadas con mano de obra contratada.

En cuanto a la supervisión técnica, la Asociación contrató a un superintendente y a un residente de obra, gestionó el servicio social de un grupo de pasantes de ingeniería civil y acordó el apoyo técnico de la Dirección de Obras Públicas del Ayuntamiento y del propio FONHAPO. Para ello se contó con un Comité Administrativo integrado por un contador, un almacenista, un chofer y varios encargados de compras. Dicha estructura se dedicó a cotejar los precios de insumos en el mercado local y circunvecino, de llevar a cabo las negociaciones con la Unión de productores de ladrillo y distribuidores de otros insumos para su adquisición al mayoreo y el aseguramiento del suministro; el almacenamiento y distribución de los materiales a cada una de las obras de vivienda; el control de entradas y salidas de los camiones encargados de llevar los materiales al fraccionamiento; el pago de la mano de obra contratada; el acopio de la aportación económica de los agremiados para el fondo de la

organización y la recolección y reutilización de insumos sobrantes en las viviendas terminadas.³⁵

Importante fue la participación de las mujeres, pues participaron en las diversas etapas del desarrollo del asentamiento, desde la invasión misma de los terrenos y su defensa, hasta la ejecución de las tareas colectivas e incluso en los órganos de dirección y toma de decisiones de la organización.

Costo y tamaño de la vivienda.

Este sistema de administración y forma organizativa, además de prescindir de contratistas y constructores cuya función, frecuentemente, encarece significativamente la edificación de la vivienda, logró terminar el programa con cuarenta días de anticipación a los ocho meses (240 días) establecidos por FONHAPO, reducir en aproximadamente un 15% los costos por vivienda, ampliar en un 32% el tamaño de las mismas y mantener una afectación salarial de sólo el 27% de los ingresos del jefe de familia para la amortización del crédito contratado.

Es decir, que de un prototipo inicial de vivienda progresiva propuesto por FONHAPO (consistente en sala, comedor, cocina y baño, con una superficie de 32.72 metros cuadrados de construcción, a un precio de 858 mil 219 pesos por vivienda y a razón de 26 mil 229 pesos por metro cuadrado, la organización logró ampliar a 40.18 metros cuadrados la superficie edificada, a razón de 735 mil 621 pesos por unidad y 18 mil 308 pesos por metro cuadrado.³⁶

Entre los principales ajustes que la directiva llevó a cabo están los siguientes: 1. Eliminación de gastos por concepto de estudios y proyectos

³⁵ Esta última tarea recayó principalmente en las mujeres y fue muy importante ya que se logró un altísimo nivel de optimización de los materiales de construcción. Por las tardes, al terminar la jornada diaria de los albañiles, las mujeres recorrían la zona de obra y levantaban porciones de arena, grava, trozos de alambre, clavos, etc., los cuales eran acumulados y de esta manera ser aprovechados íntegramente.

³⁶ Delegación Regional Núm. 11 del Fonahpo. *Expediente Técnico*, 1985.

establecidos por el FONHAPO, en virtud del apoyo gestionado ante la Dirección de Obras Públicas del municipio.³⁷ 2. Ampliación de salas y cocinas, así como el acabado en yeso para muros y techos interiores. 3. Reducción de los costos de herrería e instalaciones eléctricas, en virtud de la existencia de mano de obra calificada al interior de la organización. 4. Capacitación para la mano de obra autoconstrutora impartida por los proveedores para el manejo de materiales

Otros proyectos.

Además de los proyectos de vivienda, hay otros proyectos que tienen que ver con la cobertura social y territorial del Frente Obrero Campesino Estudiantil Popular. El proyecto de consumo llevado a cabo conjuntamente con organizaciones cooperativistas de ejidatarios, que llevan a cabo la comercialización de sus productos tanto en la Comarca Lagunera como en las colonias donde el Frente tiene presencia.

También existen las cooperativas de ahorro popular, donde los miembros del fraccionamiento Lázaro Cárdenas y la colonia FOCEP depositan mensualmente una determinada cantidad de dinero que constituye un fondo para otorgar préstamos para gastos diversos a los miembros de la organización que más lo necesiten.

³⁷ También contó con el apoyo de las autoridades municipales para la obtención expedita de las constancias de no afectación agraria, factibilidad de servicios, de no adeudos municipales, de usos del suelo y de no afectación de obras públicas, todos ellos requisitos indispensables para la autorización del crédito por parte del FONHAPO.

TERCERA PARTE

VIVIENDA: ALTERNATIVAS DE POLITICA.

CAPITULO V

VIVIENDA POPULAR: ALTERNATIVAS DE POLITICA SOCIAL

I. Intevención estatal y gestión social. Hacia una alternativa de política.

El proceso de transición neoliberal en México y sus consecuencias, muchas de las cuales son por demás desalentadoras, entre las que está el incremento de la pobreza urbana y todo lo que implica, sumada al carácter marginal, y en el mejor de los casos compensatorio de la política social, temas que aquí nos ocupan. Este sombrío panorama ha propiciado la existencia de diversos espacios donde se desarrolla un debate en torno a la formulación de alternativas.

Se trata de asunto muy complejo. Tan sólo el concepto mismo de alternativa admite una serie de connotaciones muy diversas. Desde un enfoque sociopolítico, "lo otro" está contituido en función de una relación dialéctica de configuración de identidades relacionales que también define límites y con ello posiciones en el campo del conflicto político. Esta dialéctica es definida por Benjamín Arditi como la determinación de lo "mismo" a través de lo otro, o lo que es igual, una relación dialéctica presupone que la identidad de lo "uno", lejos de poder ser considerada en forma aislada, como algo dotado de un sentido intrínseco, immanente, natural, ya dado, es siempre una construcción que se establece como relación con algo que es externo y diferente, vale decir, como relación con un "otro".¹

De allí que la dialéctica, en tanto relación, supone la necesidad de una estructura diádica para toda construcción discursiva: "dos" es el número mínimo para dar comienzo al discurso, o alternativamente, sólo la diferencia que surge de la díada puede conducir hacia la fijación de la identidad de lo "uno" y de lo "otro". Esta relación de poder lejos de colocarse en una lógica racionalista hegeliana de *tesis-antítesis-síntesis* propia de la ilustración y positivismo europeo decimonónico, se ubica en un circuito de *poder-contrapoder-nuevo poder*, que no ofrece garantías acerca de la dirección que adoptará el proceso de cambio: al no poder expulsarse los

¹ Benjamín Arditi, "El deseo de la libertad. (La dialéctica y la cuestión del otro)", *David y Goliat*, Año XVI, Núm.50, diciembre de 1986, pp. 52-59.

elementos de incertidumbre y riesgo, se abre la posibilidad para que aquello que parecía firmemente asentado -un poder, una identidad, una conquista laboral, etc.- pueda ser eventualmente revertido. Si la sociedad es un universo múltiple de relaciones de este tipo, entonces la unidad/identidad del sistema societal no sería ya un punto de partida presupuesto, sino más bien una meta siempre pospuesta que deber ser perseguida y recomenzada continuamente. Este planteamiento de Ardití se vincula a la visión de Touraine de la **sociedad como campo político**. En tal sentido, la sociedad es una mezcla cambiante de conflictos latentes o abiertos, de negociaciones, de dominación impuesta, de violencia y de desorden. Y advierte que no se puede comprender el acto a través de la sociedad a la cual pertenece; hay que partir de los actores y de los conflictos que los oponen y a través de los cuales la sociedad se produce así misma.² Un espacio de producción de la sociedad, desde mi punto de vista, constituye sin duda el de las políticas públicas, siempre y cuando estas últimas se formulen bajo ciertas condiciones a las cuales me refiere más adelante.

En medio de este debate conceptual, inconcluso, y del incremento de las necesidades y demandas y movilizaciones de los diversos grupos sociales, y de manera insistente de los grupos pobres, a lo largo y ancho del país, se ensayan, desde diversos ámbitos, propuestas dirigidas a la formulación de acciones, estrategias, proyectos, etc., etc., con miras a reducir los impactos negativos asociados a la transición neoliberal. Esta búsqueda de alternativas no implican la simple reedición de las políticas que caracterizaron el modelo de sustitución de importaciones y de la forma estatal llamada de bienestar.³

² Alain Touraine, *Le Retour de L'Acteur*, Fayard, París, 1984, p.248. Citado en *Op cit.*, p.55.

³ Un ejemplo de búsqueda de soluciones es el texto coordinado por Enrique de la Garza Toledo, titulado, *Políticas Alternativas en México*, editado por La Jornada Ediciones y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Huumanidades de la UNAM, 1996. Los autores de esa obra se proponen analizar y criticar las teorías económicas que sirven de fundamento a las políticas gubernamentales neoliberales; estudiar cuáles proyectos de política económica manfiestan diversos sujetos sociales y políticos (empresarios, partidos y sindicatos), reflexionar acerca de la consecuencias de las políticas neoliberales e indagar alternativas viables en las condiciones actuales. El texto se centra en las políticas más importantes del sexenio de Salinas de Gortari: la fiscal y financiera, la monetaria, la de la deuda, la del comercio exterior, la regional, la industrial, la agropecuaria, la del sector financiero, la energética, la de empleo,

Una propuesta que a mi juicio resulta central, y que se privilegia en esta investigación, es la que tiene que ver con la intervención estatal en materia de bienestar social. Desde luego cualquiera que fuese esta tendrá que partir de por lo menos cuatro premisas, algunas quizá, de sentido común: 1) No hay vuelta atrás, es decir, nada puede ser como antes; 2) el estado se encuentra en medio de una aguda penuria de recursos económicos, no hay dinero al menos no como antes; 3) los conflictos y desigualdades no se arreglan sólo con voluntad política y; 4) nuestros problemas no son de origen nacional sino que están vinculados a la dinámica mundial. Frente a este panorama ninguna propuesta es fácil y obliga tanto a una reflexión analítica, como al acopio de imaginación.

Sin embargo, vayamos por partes. El paradigma neoliberal, tal y como se ha ensayado en los años que aquí se consideran (1982-1994), se basa en la idea etapista del desarrollo esto es primero hay que generar la riqueza, y después repartirla, de modo tal que lo primero, sujeto a un sinnúmero de contingencias, no permite un plazo determinado. Desde luego, el Estado no puede por naturaleza generar riqueza ya que es un ente que administra, y según los ideólogos del libre mercado es un mal administrador, por lo que el retiro del Estado como actor central del desarrollo se plantea como la premisa fundamental. Por lo pronto, en los primeros 12 años, más que de avances puede hablarse de retrocesos, si de las condiciones de vida de las grandes mayorías, como las urbanas, se trata.

Esta situación de atraso tiene varias lecturas. La gubernamental, se apoya en el argumento de que se trata de males necesarios para lograr, al fin, el anhelado reparto, por ello se empeña en continuar según la estrategia adoptada de mantener el equilibrio macroeconómico pese a los obstáculos y a los resultados no deseados. El control de la inflación vía contención de los salarios, la reducción del gasto público, la venta de empresas paraestatales, entre otros, se han convertido en los objetivos centrales e irrenunciables de los regímenes encabezados, primero, por Miguel de la Madrid y después por Carlos Salinas.⁴ Así, la actuación

la de salarios y capacitación, la educativa, la de salud y la de ciencia y tecnología.

⁴ Un listado de los grupos financieros, familias y personas que se apropiaron de las entidades paraestatales hasta 1994, puede verse en Arturo Ortiz Wadgymar, *Política económica de México 1982-1994. Dos sexenios neoliberales.*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1994. Pp.158-159

gubernamental durante doce años de transición, se ha orientado más hacia la conducción de políticas facilitadoras de la inversión de capitales privados y menos hacia el retiro o reducción de la intervención estatal. Teóricamente la promoción de la inversión debería impactar una amplia cadena productiva contribuyendo así a la creación de empleos y al mejoramiento de las condiciones de vida. Todo ello, aparentemente, al margen del Estado o por lo menos jugando un papel mínimo. En tanto que la exigencia de no intervención en materia de bienestar social ha transitado por una carretera de mayor velocidad bajo la explicación de su falta de productividad y de eficiencia.

Otra lectura de la situación, emanada de la aplicación de políticas de ajuste y de apertura comercial, formulada de manera crítica, incluso desde el propio gobierno, enfatiza la inviabilidad de la estrategia adoptada en dos sentidos: 1) Los efectos no deseados como la pobreza tienden a agudizarse y 2) No se vislumbra la distribución de la riqueza por la vía del mercado.

La apropiación de la riqueza bajo el esquema de libre mercado, al que están expuestos los individuos en el modelo neoliberal, tiende a profundizar las desigualdades. Ya que aquellos que no cuentan con los recursos necesarios para competir (educación, información, empleo...), son excluidos del sistema de producción y de los mecanismos de apropiación de bienes, incluso de los bienes y servicios básicos.

Esta dinámica de exclusión social, especialmente laboral⁵, se fortalece más aún con la reducción de la intervención estatal que venía dándose a través de subsidios generalizados o ampliados, que en las décadas pasadas, contribuyeron a mitigar entre algunos grupos, los impactos del mercado de trabajo y de productos.⁶

⁵ El desarrollo tecnológico en la producción de bienes y servicios, así como de los medios de comunicación, tienden a modificar los procesos de producción y con ello requerir poca de mano de obra especializada y de alta cualificación. Por ello el sistema económico muestra escasa capacidad para generar suficientes empleos. Adicionalmente el mercado mundial de trabajo se organiza en función de las ventajas comparativas que ofrecen las economías nacionales.

⁶ Desde luego no hay que olvidar que, durante varias décadas, los verdaderos beneficiarios de la política de subsidios fueron los grupos empresariales nacionales, que hoy se identifican entre los consorcios más importantes del país, algunos con rango transnacional.

Sin embargo, esta última lectura ha conducido, desde mi punto de vista a una discusión marginal o poco significativa, ya que en el fondo la medición de la pobreza, la identificación de los más pobres o la definición de medidas para lograr mayor eficacia y eficiencia de los programas sociales, si bien contribuye a reducir la pobreza, de ninguna manera evita la producción de más pobres.

La concentración de la riqueza en manos de unos cuantos ha sido el resultado, no sólo de la forma facilitadora de intervención del Estado que se promueve, sino fundamentalmente de la falta de democracia, no me refiero a una democracia formal o electoral que es el sentido anglosajón del término, sino como forma de vida, como cultura.

Resulta paradójico presenciar, a fines de este nuestro siglo veinte, la ola democratizadora que envuelve a casi toda América Latina, con el ascenso de gobiernos democráticos, de la que México no está exenta y paralelamente una situación alarmante de aumento de la pobreza, particularmente de la pobreza urbana en las ciudades, convertidas hoy en los espacios de convivencia predominante en México y en el mundo entero.

Esta paradoja puede llevar, por un lado, a una conceptualización, reduccionista desde mi punto de vista, de la democracia, cuando se limita a procesos electorales constreñidos a la acción de la emisión del voto. Por otro, a la crítica de la *democracia apolítica*, con la que coincido, es decir de aquellas formas de participación que se agotan en las urnas y que sólo sirven para legitimar estructuras de poder presas de sus propias cárceles.⁷

Por ello, el enfrentamiento a la pobreza y más aún su erradicación no puede plantearse sin la discusión pública y consensuada de las decisiones que toma el gobierno. Decisiones a nivel no sólo de modelo de desarrollo, sino también de aquellos temas y asuntos que se resuelven en los espacios estatales y locales. Si bien en México suele hablarse de políticas públicas en realidad se trata de políticas de carácter gubernamental, pues son formuladas de manera centralizada y

⁷ Michels, se refiere a la imposibilidad de los partidos políticos de incorporar las demandas de sus agremiados, dentro de su lógica de lucha por el poder en la que se encuentran inmersos y logran su razón de ser. Esta idea puede ser extensiva a los gobiernos independientemente de la estafeta que porten. Robert Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu, Buenos Aires, (1911).

autoritaria por quienes conforman el régimen en turno.⁸ Además de que se trata de acciones coyunturales que muy rara vez van más allá del umbral sexenal.

Una *política pública*, reúne ciertas condiciones. El término designa las estrategias de acción (las políticas) que le son imputables a los gobiernos ante la diversidad de problemas que enfrentan en su momento y adquiere la connotación de política pública, cuando tales estrategias pueden sostenerse argumentalmente que tienen sentido público, que sirven al interés público y/o que responden al resultado de la agregación de las voluntades individuales del público ciudadano. Esto implica que políticas públicas y políticas gubernamentales no son equivalentes.

En la experiencia mexicana, la expresión política gubernamental, no dice nada de la *publicidad*⁹ de los problemas ni de tales estrategias, más allá de que son las que la autoridad jurídicamente pública considera pertinentes. Apoyada en esa legalidad, la autoridad se ocupa de problemas privados o de dudosa publicidad y ejecuta políticas diseñadas para satisfacer, interesada o dolosamente intereses privados, con grave perjuicio del interés público. En consecuencia, una política pública, no gubernamental, sólo puede ser definida mediante argumentación pública con amplia participación social, lo que equivale desde nuestro punto de vista a una política alternativa.

Sin embargo, en México la carencia de estructuras intermedias de participación social, en los diversos niveles de gobierno y en la amplia gama de materias que comprenden el desarrollo nacional, impide no sólo la definición de políticas de carácter público, sino también su operación y seguimiento acorde con las necesidades sociales y en términos de equidad. Sólo,

⁸ Para el caso de los Planes Nacionales de Desarrollo, y de los planes sectoriales las entidades de gobierno organizan Foros de Consulta Popular, que se convierten en mecanismos de legitimación y dejan a un lado los planteamientos y reflexiones surgidos de los diversos sectores de la sociedad civil.

⁹ El neologismo "*publicidad*" se refiere a la naturaleza pública del Estado, de las instituciones políticas y/o de las decisiones, acciones y políticas gubernamentales, en tanto idoneidad y funcionalidad respecto del bienestar del público ciudadano. Los términos alemán e inglés para designar tal naturaleza son, *öffentlichkeit* y *publicity*, respectivamente. Cfr. Fernando Bazúa y Giovanna Valenti, "Política pública y desarrollo", Carlos E. Massé Narváez y Eduardo Andrés Sandoval Forero (Coords.), *Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal.*, El Colegio Mexiquense/Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1995. pp. 51-82.

en medio de este vacío, ha sido posible la puesta en práctica de acciones estatales que favorecen el enriquecimiento de algunos, a costa de lesionar la calidad de vida de miles de mexicanos.

Desafortunadamente, los espacios formales de participación, como son las cámaras de representantes, se encuentran señidas a prácticas centralistas y autoritarias, por la desinformación, la falta de compromiso y por actitudes de prejuicio y de desvalorización de las experiencias ajenas, aún si estas son exitosas. A nivel de las agencias gubernamentales, para la implementación de acciones, muchas veces se contratan asesores y estudios de expertos extranjeros, que cobran cuantiosas sumas, desconociendo los aportes de centros de investigación y de organizaciones nacionales, tanto públicos como privados.

La creciente falta de legitimidad de las políticas gubernamentales y la socialización del discurso de política pública fortalece la tendencia de ruptura del monopolio del saber especializado detentado tradicionalmente por la burocracia. En tal situación podría argumentarse que la socialización podría estar coadyuvando a una visión *desencantada*, en términos weberianos, de la política y el Estado si ambos pierden componentes del imaginario colectivo que representan.¹⁰

Este desencanto, especialmente entre los pobres, favorece un círculo vicioso de autoexclusión, lo que deja en manos de unos cuantos la toma de decisiones y con ello, se cancela día a día, la posibilidad de una discusión pública dónde los intereses de los que menos tienen sean considerados. De esta manera, las políticas públicas como la social considerada antaño como una forma de redistribución de la riqueza podría ser abolida definitivamente, ya que las modificaciones, que ha sufrido en el periodo que aquí se denomina de transición, en particular las de la política de vivienda, colocan a la política social en el marco neoliberal y en la lógica del mercado, esto es de oferta y demanda, dinámica altamente excluyente. Con ello de no fortalecerse formas y espacios de participación social es de preverse, no sólo una mayor intervención estatal a favor de quienes poseen los capitales sino, más aún, el detrimento de las

¹⁰ Luis F. Aguilar V. "La política después de las ilusiones" Revista *Nexos*; 1981.

condiciones de vida de quienes se encuentran marginados de la toma de decisiones gubernamentales tanto a nivel federal como local.

II. Perfil de una política social de vivienda.

El escenario que prevalece a raíz de la transición neoliberal en México, hace necesario insistir en la definición de una política social basada no sólo en subsidios difusos o francamente manipulados como ha ocurrido en el pasado, sino esencialmente en una toma de decisiones en forma democrática y desde luego eficiente. Estos rasgos de política pueden ser pensados en términos de la problemática de vivienda en términos de una alternativa, esto es de una política pública tal y como ha sido definida más arriba.

Si bien la creación de instituciones y la operación de programas de vivienda que operan en el país desde el decenio de los sesentas en adelante, responden en buena parte a las presiones ejercidas por las organizaciones corporativas, es hasta la década de los años ochenta que se hace patente la necesidad de formular una política gubernamental que responda de alguna manera al problema habitacional que presenta el país y que se ve agravado en el marco de la crisis fiscal de esos años.

En efecto a partir de mediados de aquella década el problema de la vivienda y el hábitat en general, ha manifestado una gran potencial para articular la organización de grandes sectores de la población urbana y aún de ciertas regiones del ámbito rural.

Por una parte este incremento en la importancia de la demanda social de vivienda, obedece al rezago que se acumuló en el rubro a lo largo de varios decenios y particularmente en los años ochentas a consecuencia de los efectos de las políticas de ajuste y de la enorme transferencia de recursos por concepto de deuda.

En efecto el balance general de la década pasada en México, muestra un saldo negativo en lo que respecta a la cobertura de las necesidades básicas de la población entre las que sobresale la vivienda. El déficit habitacional que comprende tanto los requerimientos de

vivienda nueva como de mejoramiento, ha sido el reto permanente de la política de vivienda desde hace varias décadas.

El análisis de la acción gubernamental revela que en los últimos diez años, el presupuesto asignado a los organismos de vivienda ha sido incrementado considerablemente. Sin embargo este aumento en recursos no es acorde con el crecimiento de la demanda sobre todo en las ciudades del país. Más aún, en comparación con el resto de los rubros del presupuesto gubernamental, el conjunto del gasto social, en el que se incluye la vivienda, muestra un descenso en la escala de prioridades.

Para el caso de las necesidades habitacionales, un primer paso hacia la formulación de un sistema de producción alternativo de vivienda, es el diagnóstico de las necesidades ligadas a la gestión de vivienda, pues las conclusiones que se derivan de un diagnóstico no sólo tienen que ver con las formas de medir el déficit de la atención, sino con los enfoques a partir de los cuales se identifica a los grupos demandantes. De aquí surgen las políticas de vivienda.

Por ello el procedimiento del diagnóstico además de permitir conocer el inventario o cantidad de viviendas existentes, clasificar su calidad y capacidad para calcular la magnitud de viviendas que deberían ser construidas, requiere posibilitar el conocimiento de la capacidad de los grupos deficitarios para la constitución de alternativas y soluciones posibles.

Desde el punto de vista metodológico, la experiencia en el levantamiento de información socioeconómica pone de manifiesto que el "acceso efectivo" de los bienes y no sólo su posible disponibilidad, constituye la variable fundamental para cuantificar los niveles de desigualdad y de distribución respecto a los niveles de producción. Respecto a la vivienda, la diversidad de formas de acceso es una variable muy importante.

En este sentido la respuesta social, a través de diversas formas de organización comunitaria, así como la participación en los procesos de urbanización, ha redituado una amplia experiencia de gestión, que constituye un elemento muy importante que requieren ser evaluados ampliamente, tanto para vincular las necesidades sociales al desarrollo económico, como para una estrategia integral de enfrentamiento a la marginación y la pobreza.

Frente a este escenario, la formulación de una política pública de vivienda a tono con las transformaciones del estado y de la sociedad, además de considerar los aspectos económicos, constructivos, sociales, jurídicos y políticos del problema, debe tomar en cuenta al conjunto de agentes involucrados y su intervención en las diversas etapas de los procesos habitacionales. Así como las potencialidades y riesgos de éxito asociadas a éstos y los medios para elevar la eficacia de las estrategias sociales de las organizaciones. Desde luego esta política pública, requiere ser definida a partir de considerar la participación de las organizaciones populares tanto en su definición, como en su ejecución y evaluación.

De otra parte, el diseño de estas políticas no puede quedar al margen de los objetivos de la reordenación urbana y la conservación del medio ambiente, de la desconcentración y la descentralización política, esto es del fortalecimiento de los espacios de gobierno locales. Lo que en síntesis exige una armonización de los propósitos del estado y de la sociedad.

La perspectiva de las políticas públicas en México y especialmente de las de bienestar requieren incorporar cambios tanto en sus objetivos como en su nivel de prioridad. El panorama es muy complejo ya que además de la exigencia de operar con recursos escasos o insuficientes para la abultada demanda, se fortalece la presencia de un gran número de grupos sociales, que hacen sus demandas a través de canales distintos a los acostumbrados y que presentan diversos grados de organización y también diversos niveles en su capacidad.

Por ello, en esta investigación se pone atención a aquellos grupos que de una u otra forma han logrado sus objetivos, ya que desde nuestra óptica, poseen características que los separan de aquellos que no han avanzado en la satisfacción de sus demandas. Los primeros son grupos que cuentan con un cúmulo de experiencias que requieren ser analizadas y tomadas en cuenta, ya que se trata de la manifestación concreta de nuevas formas de presencia social y política, logrando no sólo la cobertura de sus necesidades, sino además ha logrado influir, aunque limitadamente, en el ámbito gubernamental, es decir en la toma de decisiones de gobierno, particularmente en el de la política social.

Atender a estas formas sociales de organización y demanda abre no sólo el espectro del déficit habitacional, sino el concepto mismo de "acceso" efectivo" que la acción gubernamental discrecional no garantiza. Se incorporan a las demandas de vivienda (la vivienda nueva, la

vivienda progresiva, ampliación, mejoramiento, adquisición a terceros, adquisición de terreno e introducción de servicios básicos), la capacidad de autogestión de las organizaciones y sus potencialidades para desarrollar proyectos complementarios hacia mejores niveles de vida, sumadas a una forma de intervención estatal cuyas decisiones adquieran un carácter de publicidad y romper en muchos casos la reproducción de la cultura autoritaria y centralista que funda la cultura política de nuestro país.

Sobre todo, plantea la pertinencia de desarrollar políticas de apoyo pertinentes, estrechamente vinculadas con el tipo de proceso habitacional y organizativo de cada grupo demandante.

En términos del presente estudio, lo anterior, supone tomar en cuenta los procesos habitacionales de los dos grandes segmentos sociales que han contribuido a la formulación de formas alternativas de habitación como son el Movimiento Urbano Popular y lo que se conoce como el sector "amparado", ambos ya referidos en el capítulo anterior. Al identificar las características de los grupos que han logrado sus objetivos de vivienda o habitación y los mecanismos a partir de los cuales elaboraron sus estrategias, así como el tipo de agentes que intervinieron en el proceso, permite considerar aquellos elementos significativos no sólo en términos constructivos o de acceso sino también aquellos culturales.

De tal manera, en una nueva relación entre estado y sociedad las políticas sociales, de carácter público no gubernamental, deben ser puntos de articulación del desarrollo local y/o comunitario con el desarrollo nacional, y de encuentro de la intervención institucional con la práctica de los sujetos en una búsqueda por constituir un interés colectivo.

En esta perspectiva la organización popular es un recurso muy importen y su análisis es equivalente a desentrañar las maneras de intervención estatal acordes con los valores colectivos y con la capacidad social para allegarse el bienestar social, relacionadas con el entorno particular donde se mueven. Lo fundamental es encontrar en cada lugar y en cada circunstancia el factor o los factores específicos que articulan y dinamizan a las estrategias sociales, para construir a partir de allí "tipos ideales" que pueden servir de referentes de políticas alternativas. Encuentro entre organizaciones e instituciones, entre intereses de actores y objetivos estatales.

La propuesta central es que este encuentro entre racionalidad administrativa y dinámica social, puede permitirnos remontar la distancia entre las metas estatales y los fines de los sujetos sociales y conciliar la lógica de la administración con la de la democracia.

CONCLUSIONES.

La proliferación de la pobreza urbana en México y sus diversas manifestaciones, como la falta de vivienda, plantea, no sólo desde el punto de vista político sino también ético, la búsqueda de alternativas, una de ellas ha sido enfatizada aquí y es aquella que tiene que ver con la intervención del estado. La formulación de una forma alternativa de acción gubernamental, que aquí es identificada con la noción de política social, en un contexto de transformación profunda, depende de un análisis que sin dejar de apoyarse en los esquemas teóricos pertinentes incorpore elementos empíricos con el propósito de contribuir a una reformulación conceptual y con ello abordar fenómenos sociales hasta ahora inéditos.

Con esta perspectiva se hacen, en este trabajo los siguientes planteamientos. En primer lugar se enfatiza una visión distinta de la pobreza ya que el enfoque predominante en el ámbito gubernamental y para efectos de política social se ha conceptualizado la pobreza desde un punto de vista económico, cuya consecuencia es la formulación de políticas parciales, convertidas incluso en factores de exclusión. Por ello, planteo la necesidad de adoptar otras perspectivas de superación que consideren el *carácter multidimensional de la pobreza*. Como he afirmado, es preciso desarrollar una visión de la pobreza que integre las raíces estructurales de la misma y las condiciones de su reproducción. La visualización de los criterios políticos y sociales de la pobreza puede constituir un primer paso para una forma alternativa de intervención estatal que coloque el problema de la pobreza en relación a las necesidades básicas socialmente conceptualizadas en nuestro país. Además de considerar como una variable fundamental la participación y la integración social en la construcción de la democracia no formal, sino como forma de vida cotidiana.

Desde la perspectiva teórica de las necesidades básicas, el desarrollo puede ser visto como una creciente habilidad de la sociedad para sostener a sus miembros bajo un cierto número de criterios establecidos socialmente. La satisfacción de los individuos en sociedad, se encuentra ligada, más específicamente al crecimiento efectivo de instituciones en todos los sectores de la sociedad y en todos los niveles relevantes. Desde esta visión el desarrollo supone: una creciente participación del individuo y muy particularmente del grupo, como mecanismo de agregación de demandas, en las decisiones que afectan a sus vidas y en consecuencia, en la creciente

provisión de necesidades básicas a través de la sociedad organizada, lo que implica que no necesariamente se realicen sólo a través del Estado.

Coincido con la idea de que es una falsa disyuntiva la que opone el crecimiento al desarrollo. No obstante, ello implica atender a una serie de "pisos" o niveles que van del proceso productivo al sistema socio-cultural. Asimismo, con la introducción de un concepto de *seguridad en los accesos a bienes y servicios básicos* para toda la población y en el disfrute de los derechos de organización y actividad propositiva como práctica democrática.

Dadas las características multidimensionales y polisémicas de la pobreza, el conocimiento de las características concretas de los grupos pobres y dentro de ellos de los más vulnerables, como las familias dirigidas por mujeres, es una tarea urgente ante la indefinición de las estadísticas oficiales, la carencia de información y de evaluaciones de programas gubernamentales para mujeres. Es necesario la formulación de políticas y programas a partir de la incorporación del enfoque de género y de la propuesta de una visión que privilegie la equidad y la conservación de la base natural del desarrollo.

La continuación de estudios empíricos, su profundización y la depuración de sus perspectivas teóricas, metodológicas y técnicas es imprescindible desde una visión interdisciplinaria, que integre los diversos puntos de vista para lograr un mayor conocimiento de las poblaciones más afectadas por los fenómenos de la pobreza y por los procesos de su reproducción.

La profundización de la pobreza urbana en el país lleva a pensar que las acciones gubernamentales deben hacer un esfuerzo por aumentar la escolaridad, el empleo, y con ello el ingreso. No obstante, la formulación de políticas debe partir de la concertación con las organizaciones sociales, además del despliegue de la imaginación política para conducir la implementación de estos programas, ya que pueden ser una vía para la superación del círculo de la desigualdad.

Continuar los esfuerzos de análisis y de precisión conceptual desde el punto de vista interdisciplinario, constituye otra de las tareas importantes en la búsqueda de alternativas sociales y de política.

Asimismo, es preciso insistir en que la organización social significa un "recurso", que en la esfera de la población excluida adquiere significado y valor en función de la satisfacción

de necesidades materiales y culturales. Si bien esta perspectiva pone énfasis en la salvaguarda de la sociedad hegemónica en tanto que tiene como objetivos: satisfacer las necesidades sociales que garanticen la paz social, la estabilidad y reduzcan el riesgo de la ingobernabilidad, con bajos costos para la sociedad dominante y evitar que sus recursos se vean disminuidos por la presión que puedan ejercer directa o indirectamente los grupos pobres, en la búsqueda de una solución inmediata para sus problemas, esto es, sin alterar las relaciones de producción y apropiación de la riqueza social, conformando una economía paralela, abre la posibilidad de revalorar los elementos materiales y culturales propiedad de los pobres, para formular estrategias de participación social y para la elaboración de políticas eficientes en tanto que sean elementos de ruptura de la reproducción de la pobreza y detonantes de una cultura de participación democrática entre ellos, que finalmente permé a la sociedad en su conjunto. En esta perspectiva, con la cual coincido, la organización social constituye un recurso central.

Un elemento a favor de esta visión es la cada vez más frecuente emergencia de organizaciones sociales, en la amplia geografía nacional, identificadas como *populares* que apuntan a la necesidad de revertir sus condiciones de exclusión, a la defensa del espacio local y regional como una crítica a la centralización e inoperatividad de los programas, a la formación de una nueva cultura política y a la conservación del medio ambiente. Estos son elementos que ya están apuntando las organizaciones y que potencialmente pueden ser parte esencial de un desarrollo centrado en el hombre y la naturaleza.

No obstante, es preciso reconocer que en México, al igual que en otros países de América Latina, el Estado como forma históricamente concreta de organización social, se constituye en el eje fundamental del complejo societal, que no existe separado ni de las fuerzas políticas ni de los actores sociales. En este sentido la posibilidad de constitución de los actores sociales fuera del Estado, ciertamente, es muy limitada. De este modo, los grupos y organizaciones que enarbolan diversas demandas, como la vivienda, dependen de ir ganando espacios en la negociación con el Estado, cuando no son reprimidos.

Sin embargo, la realidad social actual, como algunas de las experiencias aquí analizadas, revela la apertura de nuevas perspectivas de acción social, más amplias, que rebasan el ámbito estatal, sin dejar de cuestionarlo ya que de alguna manera quienes integran los movimientos por el acceso a vivienda o tierra urbana, feministas, ecologistas, indigenistas, jóvenes, etc., pasan

por una reconceptualización de la noción de política y de Estado. Esta reconceptualización es muy importante ya que sus acciones cuestionan al Estado como el único espacio de hacer política, y perfilan otras formas de hacer política esto es de participar y de exigir ser tomados en cuenta y darle direccionalidad a su historia. Con ello se vislumbra la separación entre la política y lo político y se plantea necesariamente la realización de lo político sobre y a través de la política. Desde esta perspectiva, las posibilidades de *lo político* se presentan no como infinitas, pero sí múltiples a través de la política y potencializa la multiplicidad vinculada al imaginario social, que fractura irremediablemente el espacio político, conformado por las instituciones del sistema político e identificado con el espacio estatal, como campo restringido de lo social y fortalece la política entendida como acción y voluntad de re-estructurar y des-estructurar la sociedad.

Por el contrario la identificación de lo político con lo estatal en las concepciones prácticas de los sectores o movimientos sociales, que requieren de una transformación del orden existente, limita su visión sobre las posibilidades de cambio de las estructuras e instituciones vigentes, situándose en una posición marginal con respecto al Estado.

Esta conceptualización del proceso de formación de actores, y que es adoptada en este trabajo, implica por un lado, en relación a las identidades colectivas, que el nacimiento de un movimiento social sea una experiencia compartida de la posibilidad de un nuevo orden y por el otro, que el análisis de los movimientos sociales deba incluir una explicación de la estructura del conflicto de la sociedad en la que surge.

Estos planteamientos conforman el marco referencial, para el análisis del proceso de transición neoliberal en México al que se refiere esta investigación, durante el periodo de 1982 a 1994. Entre los principales elementos de este proceso está el conjunto de políticas, conocidas como de ajuste, las cuales constituyen la estrategia para enfrentar, el agotamiento del modelo de industrialización y sustitución de importaciones ISI, que se concreta en la crisis económica de 1982, manifestada en el déficit en la balanza de pagos y el excesivo endeudamiento externo. La aplicación de esta serie de medidas de ajuste buscaba crear las condiciones necesarias para incertar al país en el marco de la nueva división internacional del trabajo y de la lógica globalizadora de la economía mundial, que marca el inicio de la transición neoliberal. Ya en los noventa, la política económica se dirige fundamentalmente ha promover la apertura comercial

mediante la firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio con Norteamérica -Canadá y Estados Unidos- (TLC), apertura basada en la productividad y eficiencia, condiciones a las que no toda la población puede acceder, por lo que ya se esperaba la profundización de la desigualdad social y la pobreza. Sobre todo de aquellos sectores sociales productivos y regiones, tanto rurales como urbanas, históricamente excluidos.

Paralelamente a este contexto, la forma de intervención del Estado como factor de una relativa distribución de la riqueza, colocado por fuera de la lógica del mercado, se transforma en tanto que funciona sobre una nueva jerarquización de actores sociales y con ello realiza una redistribución de los recursos provenientes de las políticas públicas y las políticas sociales son orientadas a los sectores pobres.

Los cambios en la manera de intervención estatal en materia social se vinculan a los desórdenes financieros y a los procesos inflacionarios de magnitudes extraordinarias, con efectos negativos en los salarios, que revirtieron la función interventora del estado que venía operando en el modelo económico que estaba agotándose. Durante la segunda mitad del siglo XX hasta el inicio de los ochenta, el desarrollo capitalista de México había estado condicionado por la intervención creciente del Estado, con la permanente ampliación de sus atribuciones en la reordenación y reproducción del sistema.

Es en el periodo que aquí se analiza, identificado como de transición el cual implica un proceso de adopción de un nuevo modelo de desarrollo que no ha implicado la completa sustitución del anterior, cuando la política social ha sido objeto de una serie de intentos de ajuste y racionalización administrativa y financiera tanto en las instituciones como en los diversos programas sociales. En este sentido, se reorientaron los programas existentes y se crearon nuevos, específicamente aquellos destinados a la atención de los grupos pobres. Estos últimos, son formulados desde una óptica de focalización y una progresiva reducción de los subsidios basados en esquemas universalistas de atención, pero con una mayor descentralización de los problemas mediante la transferencia de responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales, que es el caso del desarrollo urbano aquí analizado.

A lo largo de casi medio siglo, el Estado, y en concreto los diversos gobiernos postrevolucionarios asumieron como parte de sus tareas, según el fundamento constitucional, intervenir a favor del bienestar social, sin embargo, esta tendencia ha intentado modificarse

desde hace más de una década. Por un lado, como fué señalado en el capítulo II, la intervención estatal tuvo sus limitaciones y alcances claramente mesurables. Por otro, esto no quiere decir que el Estado neoliberal se retire o menos aún, que desaparezca o renuncie a su papel central de conductor de la economía nacional. Se trata más bien de concretar una nueva forma de intervención estatal.

No hay que olvidar, como fué anotado, que la forma estatal, que intenta abandonarse, es parte de un proceso histórico de conformación institucional, de estabilidad política y de desarrollo económico. En este esquema, la política social, que funcionó dentro de una tradición corporativa estaba plenamente integrada tanto a la estructura política como a la económica y propiamente a la industrial, que sirvió de base al desarrollo del país varios decénios.

Aquella vía de desarrollo privilegió la industrialización a costa del campo y promovió una dinámica de concentración de recursos bajo la conducción estatal. Claramente, a lo largo de varias décadas el régimen favoreció los intereses tanto de grupos como de individuos en aras de su propia consolidación. Con este objetivo la política social se utilizó como factor de conciliación de intereses entre los líderes de trabajadores y empresarios de acuerdo a los vaivenes de la economía.

Este modo de operar la política social se agotó con el resquebrajamiento del soporte económico que hizo insostenible al conjunto del sistema. Desde luego, la crisis en que deriva esta situación, no sólo responde a componentes de tipo doméstico, que son de diversa naturaleza, sino de manera muy importante a factores de carácter internacional, algunos de los cuales se tratan en el capítulo II. En ese mismo apartado se insiste en la necesidad de profundizar en un balance sobre los alcances y limitaciones de aquella forma de intervención gubernamental que permita una visión objetiva y con ella se alimenten ideas e imágenes para formular otras maneras de acción gubernamental en un contexto permeado por exigencias democratizadoras.

Justamente el planteamiento salinista de una política social focalizadora, como el Pronasol, partió de la crítica del corporativismo y burocratismo de los programas y de la desviación de los recursos y subsidios a sectores sociales que no los necesitaban, además de la actitud paternalista de la población al esperar y demandar del Estado satisfactores sin su participación activa, actitud que requería transformarse en acción responsable y con ello promover una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

Los objetivos que el régimen planteó de modernización y apertura de la economía nacional, hacían viable la puesta en marcha de un programa que aliviara los efectos negativos que la crisis de los años ochenta había ocasionado entre la población, reduciendo con ello sus posibilidades de integrarse a la dinámica de productividad y eficiencia que la propuesta gubernamental neoliberal requería. Al mismo tiempo, esta política respondía a las exigencias del Banco Mundial de ataque a la pobreza en regiones profundamente diezmadas como México, a riesgo de enfrentar situaciones de violencia social.

El impacto del Pronasol en la reducción de la pobreza, muestra que la focalización de la política social pone mayor interés en atender los síntomas de la pobreza más que en sus causas, las cuales se encuentran estrechamente ligadas a un problema de desigualdad de accesos y de distribución de la riqueza generada. De hecho la focalización es una forma de selectividad del gasto social, medida compatible con la idea de restringir la acción del Estado en áreas no productivas en sentido económico. La puesta en marcha del Pronasol fué reconocida por el entonces presidente Salinas, como una serie de acciones gubernamentales necesarias en la transición hacia la modernización del país conducida por el Estado. Ello, sirvió para justificar que el Pronasol fuera administrado directamente por el poder ejecutivo, situación que acarreo ciertos beneficios, ya que redujó la burocratización característica de los programas oficiales. Sin embargo, el reducido impacto del Pronasol en la superación de la pobreza y la conducción personalista del Pronasol fué ampliamente cuestionada, ya que esto último favoreció directamente a la imagen presidencial con la utilización discrecional que se hizo no sólo de cuantiosos recursos económicos, sino de la disposición de la estructura institucional de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y de numerosos actos publicitarios, en ocasiones con fines no estrictamente de erradicación de la pobreza, sino claramente políticos. No obstante, así como fueron capitalizados los "éxitos" de Pronasol, en su momento la factura de los fracasos de esta forma de proceder, fué pagada esencialmente por la figura presidencial, tal y como lo muestran las opiniones de personas que fueron objeto de dicho programa, con lo cual queda a la vista el riesgo que significa la conducción personalista, centralista y autoritaria, y a todas luces antidemocrática de la política social.

Frente a esta situación de fracaso y las crecientes necesidades sociales, se hace necesario profundizar a cerca de cómo los grupos sociales pobres han desarrollado una serie de recursos

contra la pobreza. En las ciudades como la de México y de otros casos que son considerados en esta investigación, las familias buscan acceder a subsidios y programas de vivienda a través de su incorporación a organizaciones sociales demandantes de bienes y servicios. Así las organizaciones adquieren un doble significado, ya que se convierten en un recurso y al mismo tiempo en una alternativa mediante la cual logran el acceso a ciertos satisfactores, por ello la organización misma se convierte en un recurso social contra la pobreza.

Simultáneamente las experiencias de gestión social para el acceso a satisfactores esenciales evitan establecer una visión determinista de la cultura política desde variables economicistas. Por el contrario, es preciso avanzar en la importancia de la gestión social que incluye desde asistir a juntas, plantones, realizar marchas y movilizaciones, tomas de oficinas públicas, redacción de oficios, trámites burocráticos, etc, para lograr el acceso a diferentes servicios, ya que todas estas experiencias se constituyen en un acervo organizativo que se integra a un proceso de socialización entre los grupos pobres y se incorpora como parte fundamental en la construcción de las creencias, percepciones y evaluaciones del sistema político, a diferencia de los enfoques que actualmente predominan y que ven las opiniones políticas como un momento aislado que se limitan al voto electoral sin tomar en cuenta estos procesos de socialización, tan importantes especialmente entre grupos urbanos pobres como los considerados. La investigación de campo aquí referida contribuye a pensar que la lucha por los accesos incluye la formación de un sentido de pertenencia e identidad entre los participantes. El grado de permanencia en las organizaciones se relaciona con la capacidad de formular nuevos proyectos, de ampliar su base social y de diversificar sus demandas. Pero también con la capacidad de reforzar el sentimiento y la autoestima de pertenencia e identidad entre sus miembros. Este reforzamiento puede constituirse en una eficaz defensa en contra de los intentos de suplantar a organizaciones por medio de la instrumentalización de la política social de tipo focalizadora.

Sobre este tema, sólo falta insistir en que el concepto de cultura política de los grupos pobres urbanos debería tomarse no sólo en relación a las evaluaciones y percepciones sobre el sistema político, como supondría un concepto tradicional de cultura política que opera bajo el supuesto de una cultura cívica extraña o por lo menos lejana con la satisfacción de las necesidades básicas, tan apremiantes para estos grupos, sino en relación a los accesos que se relacionan con la satisfacción de éstas. La organización de los grupos pobres y las experiencias

de socialización que viven en la formulación de demandas, en la redacción de un oficio petitorio, en la negociación con los burócratas, en la toma de oficinas y en la participación y organización de una marcha o manifestación constituyen experiencias que configuran elementos de la identidad y de las creencias de legitimidad frente al sistema político. No obstante, de acuerdo a los resultados de investigación expuestos, estas experiencias de socialización no han desplazado la fuerza de la imagen presidencial.

Un aspecto medular que se aborda en este trabajo es la reestructuración de las políticas de vivienda en el marco de la reforma del Estado y la agudización de los procesos de pobreza y empobrecimiento, a partir de profundizar el debate sobre los objetivos y la operación de la política social vigente a lo largo de los últimos años, así como sus perspectivas.

Al respecto, en el lapso de los doce años que van de 1982 a 1994, una primera etapa de la reforma del estado se identifica por la puesta en marcha de diversas políticas de ajuste, las cuales derivaron en una reestructuración jerárquica de las tareas del estado, cuyo resultado ha sido colocar el gasto destinado al bienestar social al final del presupuesto nacional, ya que la prioridad fue el pago de la deuda, cuyo monto por transferencias netas y servicio llegó a significar el 20.5% del PIB. En tanto que el gasto social no rebasó en promedio, a lo largo de doce años, el 6.7 por ciento.

En suma, la política social de vivienda en los años aquí considerados ha transitado de la paralización a raíz de la descapitalización de los fondos habitacionales, en la época de las aplicación de políticas de ajuste económico, a la manipulación política y su transformación en espacio de ganancia para el capital en el marco de la liberalización de la economía.

Al hacer un análisis sobre la evolución de la política de vivienda entre 1982 y 1994 destaca el aspecto relacionado con el presupuesto del rubro de vivienda, el cual ha sido constantemente incrementado aunque en forma irregular. Sin embargo, este incremento presupuestal ha estado asociado más a variables económicas relativas al incremento en los costo de edificación de la vivienda, particularmente a partir de 1987 y al deterioro del nivel de ingresos, que a una mayor cobertura de las necesidades de vivienda, las cuales se mantienen sin variación. Más aún si se considera el deterioro de las viviendas existentes y el déficit histórico, la cifra en términos absolutos se eleva a casi seis millones a nivel nacional.

En este periodo destaca, como parte de las políticas de vivienda, el fortalecimiento del Fondo Nacional de Habitaciones Populares organismo que cumple políticamente una doble función. Por un lado, paliar los efectos de la crisis económica en algunos sectores sociales, básicamente urbanos pobres y redefinir las relaciones políticas tendientes a reforzar la cohesión de la coalición gubernamental y reconocer algunas de estas organizaciones no representadas políticamente. Por otro, conformar el consenso necesario para el proyecto de modernización económica.

La creciente presencia de los grupos no corporativos planteó la necesidad de redefinir la política social de vivienda del estado, en función de la nueva realidad sociopolítica y económica del país. Se trata de sectores marginados que cobran mayor fuerza y reclaman atención a sus demandas, además de su reconocimiento político.

En materia de vivienda la intervención estatal se caracterizó por intentar medidas tendientes a reducir las desviaciones e ineficiencias de los organismos gubernamentales de vivienda. Además la puesta en marcha de una política emergente de vivienda dirigida a sectores más amplios, sobre todo en la ciudad de México, a raíz de los sismos de 1985, la cual motivó a las organizaciones demandantes de vivienda a una mayor movilización. El fortalecimiento de estas organizaciones obligó al Estado a adoptar una estrategia de concertación política como base de los programas de reconstrucción. En este escenario afloró de una parte, la presencia de organizaciones solicitantes de vivienda con experiencias de gestión del espacio urbano, con estrategias sociales muy distintas de los tradicionales procesos de urbanización popular fundados de manera exclusiva en la ocupación del suelo, como sucedió durante los años setenta, e inmersas en dinámicas de constitución de su identidad como actores urbanos. Por otra, quedó claro que la política de vivienda popular, jamás será un simple proceso constructivo sino que entraña oligatoriamente la organización de contingentes de familias interesadas en acceder a una vivienda y en no perder su espacio de conformación de identidades y de redes sociales y familiares. Que la constitución de sujetos de crédito no puede ser entendida como un proceso estrictamente bancario, sino eminentemente un esfuerzo de concertación política. Y que la política de vivienda involucra, centralmente, procesos de organización social y participación política.

Un ejemplo que muestra las posibilidades de una forma alternativa de intervención estatal es el programa de mejoramiento de vivienda desarrollado en Ciudad Juárez, el cual pone de manifiesto que la reforma del Estado debe contemplar que la política social y en particular la de vivienda, requiere cambiar los patrones de gobierno, es decir las maneras como el gobierno selecciona, decide y atiende las demandas que las organizaciones levantan al Estado para lograr un mayor nivel de eficiencia y participación social a fin de reducir los conflictos. No obstante, los programas de vivienda como este, dirigidos a sectores populares urbanos, al menos como en el caso de Ciudad Juárez, no están exentos de aumentar los niveles de confianza y legitimidad sobre la imagen gubernamental y su proyecto de desarrollo, tanto nacional como local, aún entre aquellos grupos populares con mayor capacidad de organización y demanda, lo que puede dar indicios del predominio del Estado que aún persiste.

Asimismo, en el marco de la reforma del Estado la relación entre política de vivienda y legitimidad puede ser vista entre los empresarios, como los de Sonora, quienes están asumiendo que la modernización económica- apertura, desregulación, privatizaciones, acuerdo de libre comercio- representa el mayor cambio político que el país jamás haya experimentado. Por tanto la citada reforma del Estado se trata nada menos que de la redefinición de las relaciones políticas y sobre todo de la descentralización del poder político en México, tradicionalmente basado en el control gubernamental de la economía. Esta redefinición requiere de la conformación del sustento político, de legitimidad y consensos necesario para llevar a cabo el proyecto de modernización económica, no sólo en los sectores populares, sino también y de manera muy importante entre los grupos empresariales.

La modernización asociada al neoliberalismo, marca la tendencia mundial de los últimos años, de creación de nuevos espacios económicos y el deterioro o refuncionalización de otros. Estos procesos han dejado atrás el interés por los estudios y las inversiones tradicionales basadas en la localización industrial y en la potencialidad del mercado de consumo, la disponibilidad de fuerza de trabajo y costos de transporte y hoy privilegian las variables de innovación y cambio tecnológico, el carácter del empresariado local y la organización de la producción, especialmente en los espacios urbanos. En esta tendencia se ubican las políticas urbano-regionales operadas en México durante el periodo de apertura de la economía nacional. Entre sus efectos destaca el incremento de las carencias de vivienda ya que de acuerdo a las fuentes consultadas, a principios

de los años noventa las condiciones de hacinamiento son muy altas en todo el país, pues rebasan en todas las regiones el 50% del total de las viviendas. Con el grado más alto de hacinamiento de casi 7 de cada diez vivienda, destaca la macroregión que identificamos como de menor urbanización, ubicada al sur y sureste del país, esto hace suponer que las condiciones de vivienda más críticas, en términos generales, siguen presentándose en las entidades y localidades rurales, lo que corresponde a la situación de pobreza aguda identificada entre la población rural e indígena.

Sin embargo, las condiciones de hacinamiento en las regiones del país con mayor urbanización no son sustancialmente mejores a las que predominan en el sur del país. Esto es, 51% de hacinamiento en la macroregión de desarrollo urbano explosivo y 57% en la macroregión de urbanización consolidada.

Otro indicador de las condiciones actuales de la vivienda popular en México es el relativo a la distribución del ingreso. Regionalmente esta distribución, se caracteriza por un alto porcentaje de población que sólo recibe hasta dos salarios mínimos mensuales, ya que en términos nacionales es de 63.2% de población con ingresos de hasta dos salarios mínimos mensuales. A nivel macroregional este nivel de ingresos es, de norte a sur, 51, 57 y 66 por ciento respectivamente.

El desfase histórico entre las necesidades de vivienda y la acción gubernamental, marcada esta última durante décadas por una crónica limitación para la atención de las carencias habitacionales, ha sido el contexto sobre el cual ha evolucionado la acción social para el acceso a tan importante satisfactor.

En este contexto, un fenómeno significativo es el traslado de la conflictualidad social al entorno del hábitat, donde se resiente el impacto combinado tanto de la crisis financiera del Estado como el deterioro económico familiar y cuya manifestación más palpable es la violencia urbana e intrafamiliar. A ello hay que agregar la maduración de un conjunto de iniciativas sociales de parte de Organizaciones No Gubernamentales en torno al problema de la vivienda y por supuesto, la flexibilidad estructural de las organizaciones urbano populares y su acumulación de experiencias que le han permitido una mayor capacidad para articular demandas y desarrollar formas de gestión más exitosas, aunque también es necesario reconocer la persistencia de

obstáculos y limitaciones. Sin embargo, el examen de los éxitos y de los obstáculos, tanto gubernamentales como sociales, hace posible vislumbrar alternativas al grave problema de la carencia de viviendas adecuadas.

Desde esta perspectiva las estrategias sociales de vivienda, no sólo plantean, concepciones globales del bienestar, sino que representan una síntesis de la dinámica interna-externa en que se configura la identidad de las organizaciones populares y, por ende, su capacidad para alcanzar las metas propuestas.

Este último aspecto es fundamental, porque está relacionado con las posibilidades de éxito y con los obstáculos de las organizaciones en el manejo de todos sus recursos (humanos, experienciales, organizativos, culturales, económicos, técnicos, políticos, etc.), en la constitución o deconstitución de actores sociales y en las posibilidades de una interlocución eficaz y productiva con las instituciones estatales. En suma, a la viabilidad de nuevas formas de relación con el estado en el diseño de políticas sociales.

Por ello, el enfrentamiento a la pobreza y más aún su erradicación no puede plantearse sin la discusión pública y consensuada de las decisiones que toma el gobierno, decisiones a nivel tanto de modelo de desarrollo, como de aquellos temas y asuntos que se resuelven en los espacios estatales y locales. La discusión pública y consensuada se plantea como alternativa frente a las políticas públicas que predominan en México que son más de carácter gubernamental, pues son formuladas de manera centralizada y autoritaria por quienes conforman el régimen en turno. Además de que se trata de acciones coyunturales que muy rara vez van más allá del umbral sexenal.

Como fué expuesto, una *política pública* reúne ciertas condiciones. El término designa las estrategias de acción, esto es las políticas, que le son imputables a los gobiernos ante la diversidad de problemas que enfrentan en su momento y adquiere la connotación de política pública, cuando tales estrategias pueden sostenerse argumentalmente, que tienen sentido público, que sirven al interés público y/o que responden al resultado de la agregación de las voluntades individuales del público ciudadano. Esto implica que políticas públicas y políticas gubernamentales no son equivalentes.

En esta visión es preciso considerar una visión de largo alcance sobre el Estado y la política como un elemento de lo público y rescatar la noción de la política y de la decisión,

como un intrincado proceso en el cual los actores involucrados hacen valer sus intereses, los confrontan y los entrelazan. Es decir rescatar la discusión pública y argumentada para la implementación de políticas alternativas.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Díaz, Felix "Los estudios sobre jefatura de hogar femenina y pobreza en México y América Latina", en Varios autores. *Las mujeres en la pobreza*. GIMTRAP-El Colegio de México, 1994.

Adler de Lomnitz, Larissa, *Cómo sobreviven los marginados.*, Siglo XXI, 3a.ed., México, 1978.

Aguilar, Adrián Guillermo y Boris Graizbord. "Las ciudades medias y la política urbano-regional. Experiencias recientes en México." *Ponencia*. Seminario: Política Regional, Ciudades Medias y Desconcentración Urbana, IG-UNAM y IDRC. 1991.

Aguilar V., Luis F. "La política después de las ilusiones" *Nexos*, 1981

Aguilar Villanueva, Luis F. "Por un estado con los pies en la tierra"., *Examen*, México, Junio 1990., pp.8-9.

Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las políticas.*, M. A. Porrúa, México, 1992.

Alberoni, Francesco. *Movimiento e Institución*, Ed. Nacional, España, 1984.

Almond, Gabriel y Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, New Jersey, 1963.

Alonso, José Antonio. "Trabajando como hormigas o el elogio del método antropológico.", *Nueva Antropología*, Vol.XI, Núm.37, Abril, 1990, pp.71-84.

Altimir, Oscar. *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 27, 1979

Alvarez, Alejandro. *La crisis global del capitalismo en México, 1968-1985*, Era, México, 1987.

Amartya Sen, "Sobre conceptos y medidas de pobreza" *Comercio Exterior*, vol. 42. núm.4, México, abril de 1992.

Apter, David. *Política de la Modernización.*, Paidós, Buenos Aires, 1978.

Arditi, Benjamín. "El deseo de la libertad. (La dialéctica y la cuestión del otro)", *David y Goliat*, Año XVI, Núm.50, diciembre de 1986, pp. 52-59.

Argüello, Omar, "Estrategias de sobrevivencia: un concepto en busca de su contenido", *Demografía y Economía*, vol. XV, Núm 2, pp.190-203.

Arroyo Picard, Alberto. "Inversión extranjera sin proyecto nacional", en Gustavo Emerich (Coord.), *El tratado de Libre Comercio. Texto y Contexto*, UAM-I, 1994, pp.161-187.

Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México 1993.

Ayuntamiento de Gómez Palacio, Durango. *Estudio de predemanda*, 1984.

Banamex, *México Social*, 1990-91.

Banco Mundial *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*.

Bassols, Mario. "La marginalidad urbana: una teoría olvidada.", en *Polis 90, Anuario de Sociología.*, pp, 181-198.

Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti, "Política pública y desarrollo", Carlos E. Massé Narváez y Eduardo Andrés Sandoval Forero (Coords.), *Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal.*, El Colegio Mexiquense/Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1995. pp.51-82.

Berger, Johannes y Claus Offe, 1982, "Functionalism vs. Rational Choice: Some Questions Concerning The Rationality of Choosing One or The Other", *Theory and Society*, Vol.11, núm.2, pp.512-526.

Berruecos Martínez, Ma. Laura, UCISV-VER. Una experiencia del MUP en Provincia., *Ponencia*, Seminario Proyectos Autogestivos de Desarrollo Cultural en Medios Urbanos, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias UNAM, Cuernavaca Mor., 29 al 31 de Mayo 1991.

Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*, Ed. Siglo XXI, México, 1988.

Bobbio, Norberto y M. Bovero, *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*, FCE, Breviarios, México, 1986.

Boltvinik, Julio. *Pobreza y Necesidades Básicas*, PNUD, Caracas, 1990

Boltvinik, Julio, *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición*. RLA/86/004. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. Caracas, Junio 1990.

Bouchier, Josiane. "La paradoja de la unidad. El Movimiento urbano popular y la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano popular (CONAMUP)" en Sergio Zermeño y Aurelio Cuevas (Coords.), *Movimientos sociales en México*, CIIH-UNAM, 1990, pp.203-219.

Camacho, Manuel. *El futuro inmediato de la clase obrera en el historia de México*, Ed. Siglo XXI, 1980.

Canto Chac, Manuel. "Política social e intercambio político" en *Reforma del Estado y política social*, UAM-X, 1994, México.

Caraveo C., Bertha. "El problema de la vivienda en Ciudad Juárez: Los asentamientos humanos irregulares", *Nósis*, UACJ, Año IV, julio-diciembre 1993, pp.41-52.

Canto Chac, Manuel. "Política social e intercambio político" en Manuel Canto Chac y Pedro Moreno Salazar, (Comp.), *Reforma del Estado y Políticas sociales*, UAM-X, México, pp. 119-144, 1994.

Centro Impulsor de la Construcción, A C., *Catálogo CIHAC 89 de la Construcción*, México 1989.

Connoly, Priscilla. "La política habitacional después de los sismos.", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol.2, Núm.1., pp. 107-108.

Cassirer, Ernest. "La función del mito en la vida social del hombre.", en Irvin Louis Horowitz, *Historia y elementos de la sociología del conocimiento.*, Eudeba, Buenos Aires, 1964, Tomo II, pp.24-35.

Castells, Manuel. "High technology and the new international division of labour", *Labour Society*, Vol. 14, 1989, pp. 7-14.

CENVI-UCISV-VER, *Plan Parcial de Mejoramiento Urbano, de las colonias populares de la periferia de Xalapa*, Publicación del Centro de la Vivienda y estudios Urbanos A. C., Abril 1991.

Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación A.C., *Catálogo CIHAC 94-95*, México, 1994.

CENVI-UCISV-VER, *Plan Parcial de Mejoramiento Urbano, de las colonias populares de la periferia de Xalapa*, Publicación del Centro de la Vivienda y estudios Urbanos A. C., Abril 1991.

Cuéllar Vázquez, Angélica. *La noche es de ustedes, el amanecer es nuestro.*, UNAM, 1993.

Cohen, Jean L., 1985, "Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements", *Social Research*, vol.52, núm 4, pp.663-716.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México*, Siglo XXI Editores, México 1983, Anexo metodológico II, pp.133-147.

CONAPO-CNA, *Indicadores socioeconómicos e índices de marginación municipal 1993*, Secretaría de Gobernación, México, 1993.

Córdova, Arnaldo. *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen.* IIS-UNAM, Cuarta edición, 1975.

Cornelius Wayne and Felicity M. Trueblood, *Antropological perspectives on Latin American Urbanization*, Sage Publications, California, 1974,

Cornelius, Wayne A., Annn L. Craig and Jonathan Fox, Ed. *Transforming State-Society Relations in Mexico, The National Solidarity Strategy*, Center for U.S.-Mexican Studies University of California, San Diego, 1994.

Correa Jasso, Miguel Angel. "El Comercio Exterior de México y el Tratado de Libre Comercio", *Carta del Economista*. Año 2, Núm.3, Mayo-Junio de 1992.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos Hábitat II, Estambul, 3 a 14 de junio de 1996. *Documento de conclusiones*.

Cortés , Carlos y Giselda Landazuri B., "El combate a la pobreza en el medio rural: Banco Mundial-Pronasol" en Estrategias de sobrevivencia frente a la crisis y las políticas de cambio estructural., en Etelberto Ortiz Cruz (Coord), *Economía teoría y práctica*, Nueva época, Núm.2, pp.169-182.

Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava, Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento, *Jornadas No. 120*, El Colegio de México, México, 1990.

Cristian, Grootaert, "Living Standards Measurement Study", *Banco Mundial*, Núm. 19.

Cuellar, Oscar. "Perspectivas en el estudio de la pobreza. entrevista con Julio Boltvinik, Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava, *Sociológica*, año 10, número 29, pp.181-208.

Chalita Ortiz, Patricia. "Sobrevivencia en la ciudad: Una conceptualización de las unidades domésticas encabezadas por mujeres en América Latina". En

Alejandra Massolo (Comp.). *Mujeres y ciudades. Participación social, vivienda y vida cotidiana*. El Colegio de México, 1992.

Chevallier, Jean-Jacques. *Los grandes textos políticos. Desde Maquiavelo hasta nuestros días*. Madrid Aguilar, 1975.

Dahrendof, R., *Clase e conflitto di classe della società industriale* (1959), Laterza, Bari, 1963. (trad. esp. Rial, Madrid, 1962)

De la Garza Toledo, Enrique. "Cultura y crisis del corporativismo en México.", en José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández (Comps.) *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, FLACSO, Miguel Angel Porrúa, Universidad de Guadalajara, México, 1991.

De la Garza Toledo, Enrique. "Los sujetos sociales en el debate teórico.", en Enrique de la Garza Toledo, *Crisis y sujetos sociales en México.*, V.1, CEIICH-UNAM/Miguel Angel Porrúa, México, 1992.

De la Garza Toledo, Enrique. *Políticas Alternativas en México*, La Jornada Ediciones/CEIICH-UNAM, 1996.

De la Torre, Rodolfo. "Desigualdad en la pobreza.", en Vélez, Felix (Coord.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. ITAM/Trimestre económico, FCE, México, D. F., 1994.

Del Valle Rivera, Carmen y Gerardo Torres S. "El acceso a programas sociales de abasto (Leche y tortilla) en colonias populares del sur del D.F., *Economía, Teoría y Práctica*.

Dresser, Denisse, *Neopopulist solutions to neoliberal problems: Mexico's National Solidarity Programa*, Center for U.S. Mexican Studies University of California, San Diego, 1991.

Driscoll de Alvarado, Barbara y Mónica C. Gambrill (ed), *El Tratado de Libre Comercio. Entre el Viejo y el Nuevo Orden*, UNAM-CISAN, 1992, pp.17-33.

De Soto, Hernando, *El otro sendero*, Ed. Diana, México, 1987

Núñez, Oscar. "Corporativismo y organización de colonos." en René Coulomb y Emilio Duhau (Coords.) *Políticas urbanas y urbanización de la política*, UAM-A, México, 1989.

Duhau, Emilio. "Políticas Habitacionales para los sectores populares en México. La experiencia de Fonhapo", *Medio Ambiente y Urbanización*, núm. 24, septiembre, Buenos Aires.

Dutrénit, Silvia y Leonardo Valdés (Coords.), *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, Instituto Mora/UAM-I, 1994.

Durand Ponte, Victor Manuel y M. Angélica Cuéllar V., *Clases y sujetos sociales. Un enfoque crítico comparativo*. UNAM/IIS, 1989.

Durkheim, Emilie. *De la División del Trabajo Social*, Buenos Aires, Shapire, 1967.

Easton, David. *Children in the political system*, Little Brown, N.Y., 1969.

Emmerich, Gustavo Ernesto. "Funciones del Estado en America Latina. Historia y presente." en Leonardo Valdés Zurita (Comp.), *América Latina y México en el umbral de los noventa*. UAM-I, 1990.

Encuesta Nacional de Empleo Urbano, enero de 1991 (información preliminar)

Encuesta Nacional de Fecundidad y Salud 1987.

Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de Hogares (EINEGI) de 1984, 1989 y 1992.

Encuesta Nacional de Salud 1982

Faria, Vilmar. "Desarrollo económico y marginalidad urbana: los cambios de perspectiva de la CEPAL", *Revista Mexicana de Sociología*, núm.1, México, 1981.

Fernández Durán, Ramón. *Explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global.*, Ed. Fundamentos, Madrid, 1993.

Finkelievich, Susana, "Estrategias de supervivencia en las ciudades latinoamericanas: acceso a la satisfacción de necesidades básicas", *Revista Latinoamericana de Planificación*, núm. 85, SIAP, México, 1988.

Fernández Santillán, José. "Ensayo sobre la filosofía política de John Locke", *Cuadernos de Ciencia Política*, Núm.2.

Foster George M. y Robert Van Kemper, "Antropological Fieldwork in Cities" en *Readings in urban anthropology*, editado por G. Gmelch y Walter P. Zemmer. St. Martins Press, Nueva York, 1980.

Fritscher Mundt, Magda. "El campo mexicano ante el desafío neoliberal.", *Polis* 90, p. 213. PP.201-237.

Fritscher Mundt, Magda. "México y Estados Unidos: un pacto agrícola desigual." *Polis 91*, Anuario de Sociología, UAM-I, pp.73-92.

García, Brígida y Orlandina de Oliveira, *Trabajo femenino y vida familiar en México*. El Colegio de México, 1994.

Galín, Pedro. "El Sector Informal Urbano: conceptos y Críticas", en Germani, G. (Comp.), *Urbanización, desarrollo y modernización*, Paidós, Buenos Aires, 1976.

Gambrill, Mónica C., "El impacto del TLC sobre la industria maquiladora.", en Barbara Discoll de Alvarado y Mónica C. Gambrill (ed), *Op. cit.*

Gamendia, Guillermina y Nelly Schnaith. "Thomas Hobbes y los orígenes del Estado burgués." *Nueva Sociedad*, Núm 113, pp.45-51.

Gmelch, George y Walter P. Zenner, en *Readings in urban antropology*, editado por G. Gmelch y Walter P. Zemmer. St. Martins Press, Nueva York, 1980.

Giddens, Antony y Jonathan H. Turner y otros, *La teoría social hoy*, CNCA/Alianza Editorial, México, 1990.

Giusti, Jorge. *Organización y participación popular en Chile: el mito del hombre marginal.*, Buenos Aires, FLACSO, 1974.

González Casanova, Pablo. "Los clásicos latinoamericanos y la sociología del desarrollo" en Varios Autores, *Sociología del desarrollo latinoamericano*, México, UNAM, 1970.

González García de Alba, Ligia, Et al., "Distribución Territorial de las Estrategias Sectoriales 1990-1994", *Ponencia*, Seminario Internacional sobre Política Regional, Ciudades Medias y Desconcentración Urbana, organizado por el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México - International Development Research Center (IDRC) Canada, 9-11 de Septiembre 1991.

González, Ma. del Refugio y Rosa Eugenia Durán. "Mujeres autoconstructoras: estudio de caso de un programa estatal", En Massolo, Alejandra, (Comp.) *Mujeres y Ciudades. Participación social, vivienda y vida cotidiana*. El Colegio de México, 1992.

González Tiburcio, Enrique . "Social Reform in Mexico Six Theses on the National Solidarity Program." Wayne A. Cornelius Ann L. Craig and Jonathan Fox, (Ed.), *Transforming State-Society Relations in Mexico, The National Solidarity Strategy*. Center for U.S. Mexican Studies University of California, San Diego, 1994.

Gramsci, Antonio. "El príncipe moderno", *La política y el Estado moderno*, Barcelona Península, 1967.

Greene, Kenneth F. "Complexity, Cohesión and Logevity in an urban Popular Movement: The Asamblea de Barrios de la Ciudad de México.", *Mimeo*, University of California-Berkeley, Dept of Political Science, 1994.

Green, Rosario. *La deuda externa de México: 1973-1987. De la abundancia a la escasez de créditos*, SRE-Nueva Imagen, México, 1988.

Guerrero Orozco, Omar, "Control y Evaluación de Políticas Públicas", *Revista Tecnología Administrativa*, Vol. XI No. 23 Enero-Mayo, 1997.

Guerrero Orozco, Omar, "La Administración Pública de Políticas Sociales", Vol. XI No. 23 Enero-Mayo, 1997.

Guerrero Rodríguez, Carlos. "Democracia y participación ciudadana: ¿En busca de la equidad o de nuevos recursos?", *Revista Mexicana de Sociología*, Año LVI, Núm.3, Julio-Septiembre, 1994. Pp.191-204

Gutiérrez, Alonso. "Algunas aportaciones recientes para el estudio de la cultura política en México" en S. Héctor Rosales Ayala, *Cultura, cultura política e investigación urbana*, CRIM-UNAM, 1990.

Gurrieri, Adolfo y Edelberto Torres-Rivas, (Coord.), *Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?*, FLACSO-CEPAL, Costa Rica, 1990.

Haber, Paul Lawrence. "Cárdenas, Salinas y los movimientos populares urbanos en México: El caso del Comité de Defensa Popular, "General Francisco Villa" de Durango, en Sergio Zermefio y Aurelio Cuevas, (Coord.), *Movimientos sociales en México*, CEIH-UNAM, 1990.

Hardoy J.E. y D.Satterthwaite, "Government Policies and Small and Intermediate Urban Centres". En Hardoy J.E. y Satterthwaite D. (Eds.) *Small and Intermediate Urban Centres*, Hodder and Stoughton, 1986.

Hegel, G.F. *Filosofía del Derecho*, (Col. Nuestros Clásicos, No.51), pról. de Juan Barzón Bates, UNAM, 1975. párrafos 181-249.

Hernández Laos, Enrique. *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, CIIH-UNAM, México, 1992.

Henderson, Jeffrey, Foreword By Peter Worsley, Londres, 1991.

Hiernaux, Daniel. "Ocupación del suelo y espacio construido en el Valle de Chalco, 1978-1991." en Martha Schteingart. *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, Colmex, México, 1994.

Himmelweit, Hilde T. "La socialización política " *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, Vol. XXXV, 1983, núm.2, pp.257-277.

Hobbes, Thomas. *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, FCE. (1651), 1976.

Howard E. Freeman y Clarence C. Sherwood, *Investigación social y política social*, Tecnos, Madrid, 1981.

Huntington, Samuel *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1968.

Informe sobre el desarrollo mundial 1991. La tarea acuciante del desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C., 1991.

Klikbsberg, Bernardo. (Comp.) *Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras.*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD-PNUD), Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1989.

Kuznetz, S. "Chumpeters Bussiness Cycles", *American Economic Review*, Vol.30, 1990,pp.257-271.

Lajous, Alejandra. *El PRI y sus antepasados*, Martín Casillas Editores, México, 1982.

Lechner, Norbert. "Especificando la política.", *Teoría y política en América Latina*, México, CIDE, 1984, pp. 128-131.

Leff, Enrique, (Coord) *Medio ambiente y desarrollo en México.*, vol I, CIIH-UNAM-Miguel Angel Porrúa, México, 1990.

Legorreta. Jorge y Marina Gil, "El PRI y el sector urbano popular de la CNOP", *Estudios Políticos*, vol.4-1, octubre de 1985-marzo de 1986.

Lewis, Oscar. "La cultura de vecindad en la Ciudad de México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 5, núm 17, 1959, pp. 349-365.

López Paniagua, Rosalía y Gerardo Torres Salcido, "Hogares ampliados y jefatura femenina. Alternativas sociales y de política contra la pobreza.", *Ponencia*, III Conferencia Iberoamericana sobre la Familia, Universidad Do Vale do Rio dos Sinoa UNISINOS, Porto Alegre, Brasil, nov-dic, 1995.

López Poo, Manuel. Viviendas en malas condiciones. *Opinión Diario de Juárez*, 20 octubre 1991.

Luna, Matilde y Ricardo Pozas H., *Relaciones Corporativas en un periodo de transición*, IIS-UNAM, 1992.

Martínez Escamilla, Ramón, Irma Manrique y Jaime Bautista, *Crisis económica: ¿Fin del Intervencionismo estatal?*, IIEc-UNAM/Ediciones El Caballito, México, 1996.

Mancur Olson, *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups.*, Nueva York, Schocken Books, 1971.

Mantecón, Ana María Rosas, "Rescatar el centro. Preservar la historia.", *Ciudades* 8, pp.15-21.

Moctezuma, Pedro, "LA CONAMUP", *Estudios Políticos*, Nueva época, vol.4-5, números 4-1, octubre de 1995-marzo de 1996.

Massolo, Alejandra. "Política y Mujeres: una peculiar relación". en Alejandra Massolo (Coord.). *Los medios y los modos. Participación política y acción colectiva de las mujeres*. El Colegio de México, 1994.

Massolo, Alejandra. "La triste y cándida historia de la reforma municipal", *Ciudades* Núm.28, octubre diciembre, 1995.

Mayans Patiño, Juan. Solidaridad. Programa de mejoramiento a la vivienda "Crédito a la palabra"., *Ponencia*, Dirección General de Programas Especiales, H. Ayuntamiento 1989-1992 Juárez, Chih., Noviembre de 1990.

Melucci, Alberto. *Movimenti di rivolta. Teorie e forme dell'azione collettiva*, Etas Libri, Milano, 1976.

Melucci, Alberto. "Las teorías de los movimientos sociales.", *Estudio Políticos*, nueva época, vol. 4-5, números 4-1, octubre de 1985- marzo de 1986, pp.93-94.

Melucci, Alberto, *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*, Temple University Press, Filadelfia, 1989.

Meyer, Josep P. *Trayectoria del pensamiento político*, México, FCE, 1966.

Michels, Robert. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu, Buenos Aires, (1911), 1978.

Molinar Horcasitas, Juan y Jeffre A. Weldon, "Electoral determinants and Consequences of National Solidarity", *Transforming State-Society Relations in Mexico, The National Solidarity Strategy*. Center for U.S. Mexican Studies University of California, San Diego, 1994, pp.63-78.

Moreno, Pedro. "Definiciones teóricas y metodológicas de política social" en *Reforma del Estado y política social*, UAM-X, México, 1994.

Munch, Gerardo L. "Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales.", *Revista Mexicana de Sociología*, Año LVII, Núm.3, Julio-Septiembre, 1995.

Negrete, Ma. Eugenia y Héctor Salazar, "Zonas Metropolitanas en México, 1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol.1,núm.1, enero-abril, 1986.

Neicochea, Andrés; Luis Durán y Pablo Trivelli. "Urbanización y Sector Informal en América Latina.", Chile, *OIT-PREALC*, 1990.

Nún, José "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 5, núm. 2. julio de 1969

O'Connor, James, *Crisis de acumulación*, Barcelona, Península, 1989.

Offe, Claus. "New social movements: challenging the boundaries of institutional politics", *Social Research*, Vol. 52, No. 4, winter, 1985, pp. 817-868.

Offe, Claus. "La política social y la teoría del Estado" en *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, CNCA-Alianza, México, 1990, Pp. 72-104.

Olson Mancur, *The Logic of Collective Action, Public goods and the theory of groups*, Schocken books, New York, 1971.

ONU, *Program National Union Development*, 1990.

Orozco, Victor. *Chihuahua*, Sociedad, Economía y Política, CCIH-UNAM, México, 1991.

Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política económica de México 1982-1994. Dos sexenios neoliberales.*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1994.

Padilla Delgado, Héctor. "Medio ambiente y servicios urbanos en Ciudad Juárez", *Nóesis*, UACJ, Año IV, julio-diciembre 1993, pp.89-112

Paramio, Ludolfo. "La sociedad desconfiada", *Nexos*, enero 97, pp.63-67.

Pradilla, Emilio. "Reseña crítica", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm.8, El Colegio de México, 1988.

- Sartori, Giovanni. *Autoritarismo y régimen político autoritario*, Tomo 1, Ed. Alianza, 1989.
- Schteingart, Martha. "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", *Comercio Exterior*, vol.34, núm.8, Agosto, México.
- Schteingart, Martha, Et al., *Las ciudades latinoamericanas en la crisis, problemas y desafíos*, Trillas, México, 1989.
- Selby, Henry A., Arthur D. Murphy y Stephen A. Lorenzen, *The Mexican Urban Household. Organizing for self defense.*, University of Texas Press, Austin, 1990.
- Sevilla, Amparo. "Autoconstrucción y vida cotidiana". En Massolo, Alejandra. *Op. cit.*, 1992.
- Schmitt, Karl. *El concepto de lo político*, México, Folios Ediciones.
- Solidaridad. Programa de mejoramiento a la vivienda. "Crédito a la palabra", *Manual de Autoconstrucción*, Ayuntamiento de Juárez. 1989-1992
- Spalding, Nancy. "The relevance of basic needs for political and economic development" en *Studies in Comparative International Development*, vol. 25, núm. 3, Pennsylvania State University. Pp 92-93.
- Streeten, Paul, Et. al., *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades básicas en los países en desarrollo.*, Madrid, Tecnos/Banco Mundial.
- Tarrow, Sidney. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Tavera Fenolosa, Ligia. "Los movimientos populares en la ciudad de México", *Mimeo*, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California, San Diego, 1996.
- Tello, Carlos. "La crisis en 1985: Saldos y opciones", en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín, (Coords.), *México ante la crisis*, Siglo XXI, México, 1986, pp. 399-414.
- Terrazas Revilla, Oscar. "La estructura de la metrópoli", *Revista A*, Vol.IX no.25. septiembre-diciembre de 1988.
- Tokman, Victor. "La influencia del sector informal urbano sobre la desigualdad económica", *El Trimestre Económico*, núm. 192, FCE, México, 1981.
- Touraine, Alain. *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, Chile, Prealc, 1987.
- Touraine, Alain. *Le Retour de L'Acteur*, Fayard, París, 1984.

PREALC, *Buscando la equidad. Planificación para la satisfacción de las necesidades básicas.*, Chile, 1986., pp. 1-2.

Prebisch, Raúl. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, FCE, 1971.

Quijano, Anibal, *Polo marginal de la economía y mano de obra marginalizada*, Santiago de Chile, CEPAL, 1971.

Rabotnikov, Nora Delia. "Política y desilusión", *Sociológica* No.14.

Ramírez, Eduardo F. "Perspectivas de las relaciones trabajo-capital y del derecho laboral mexicano en el umbral del TLC." en Barbara Discoll de Alvarado y Mónica C. Gambrill (ed), *Op. cit.*

Ramírez Saíz, Juan Manuel, "El proyecto de masas de la CONAMUP: Balance provisional.", *Ibidem. Estudios Políticos*, Nueva época, vol.4-5, números 4-1, octubre de 1995-marzo de 1996., pp.38-43.

Mantecón, Ana María Rosas, "Rescatar el centro. Preservar la historia.", *Ciudades* 8, pp.15-21.

Moctezuma, Pedro, "LA CONAMUP", *Estudios Políticos*, Nueva época, vol.4-5, números 4-1, octubre de 1995-marzo de 1996.

Reforma, 4 de diciembre de 1994.

Razeto, L. *Economía de solidaridad y mercado democrático.*, PRT, Santiago de Chile, 1985.

Rodríguez, Octavio. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Ed. Siglo XXI, 1984.

Rostow, W. W. *The stages of Economic Growth*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971.

Rubio Carracedo, José. *Paradigmas de la Política. Del Estado justo al estado legítimo (Platón, Marx, Rawls, Nozick)*, Prólogo. José Luis L. Aranguren, Anthropos, España, 1990.

Rubio, Luis. "Tres años de reforma del Estado en México", *Perfiles Latinoamericanos*, Año 1, No. 1, Dic. 1992, pp.195-217.

Sandoval, Georgina, "Reconstrucción urbana, desde abajo.", *Ciudades* 3., pp.38-43.

Salas Páez, Carlos. "Actividad económica y empleo en el Area Metropolitana de la Ciudad de México: 1979-1990" en *La zona metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*. Consejo Nacional de Población, 1992.

Santiago, Guadalupe y Manuel Arroyo, "Política y obra pública en Ciudad Juárez". *Ciudades* No.11.

- Sartori, Giovanni. *Autoritarismo y régimen político autoritario*, Tomo 1, Ed. Alianza, 1989.
- Schteingart, Martha. "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", *Comercio Exterior*, vol.34, núm.8, Agosto, México.
- Schteingart, Martha, Et al., *Las ciudades latinoamericanas en la crisis, problemas y desafíos*, Trillas, México, 1989.
- Selby, Henry A., Arthur D. Murphy y Stephen A. Lorenzen, *The Mexican Urban Household. Organizing for self defense.*, University of Texas Press, Austin, 1990.
- Sevilla, Amparo. "Autoconstrucción y vida cotidiana". En Massolo, Alejandra. *Op. cit.*, 1992.
- Schmitt, Karl. *El concepto de lo político*, México, Folios Ediciones.
- Solidaridad. Programa de mejoramiento a la vivienda. "Crédito a la palabra", *Manual de Autoconstrucción*, Ayuntamiento de Juárez. 1989-1992
- Spalding, Nancy. "The relevance of basic needs for political and economic development" en *Studies in Comparative International Development*, vol. 25, núm. 3, Pennsylvania State University. Pp 92-93.
- Streeten, Paul, Et. al., *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades básicas en los países en desarrollo.*, Madrid, Tecnos/Banco Mundial.
- Tarrow, Sidney. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Tavera Fenollosa, Ligia. "Los movimientos populares en la ciudad de México", *Mimeo*, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California, San Diego, 1996.
- Tello, Carlos. "La crisis en 1985: Saldos y opciones"., en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín, (Coords.), *México ante la crisis*, Siglo XXI, México, 1986, pp. 399-414.
- Terrazas Revilla, Oscar. "La estructura de la metrópoli", *Revista A*, Vol.IX no.25. septiembre-diciembre de 1988.
- Tokman, Victor. "La influencia del sector informal urbano sobre la desigualdad económica", *El Trimestre Económico*, núm. 192, FCE, México, 1981.
- Touraine, Alain. *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, Chile, Prealc, 1987.
- Touraine, Alain. *Le Retour de L'Acteur*, Fayard, París, 1984.

Touraine, Alain, *The return of the Actor. Social Theory in Postindustrial Society*, University of Minnesota Press, Minneapolis, Minnesota. 1988.

Trejo, Guillermo y Claudio Jones (coords.), *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*. Cal y Arena, México, 1993.

Turner, J.F.C., "Housing Priorities, Settlement Patterns and Urban Development in Modernizing Countries", *Journal American Institute of Planners*, Nov/1968.

UCISV-VER, *Un movimiento que crece.*, Agosto, 1990.

Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda de Veracruz, *Mimeo*, s/f., Xalapa, Ver.

Valdéz Villalba, Guillermina. "Asentamientos Humanos Irregulares y Reservas Territoriales" en *Revista Chamizal*, No. 2, Junio-Agosto 1988. Escuela de Sociología de la U.A.C.J. (

Valdéz Villalba, Guillermina. Estudio y análisis de la realidad económica, social y política de Cd. Juárez, Chihuahua, *Mimeo*, Colegio de la Frontera Norte, 1989.

Valentine, Ch. *Cultura y pobreza*, Amorrortu, Buenos Aires, 1982.

Varela, Gonzálo. "Liberalismo e intervencionismo estatal." en Silvia Dutrénit y Leonardo Valdéz, (Coords.) *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, Instituto Mora/UAM-I, p.116

Valenzuela Feijó, José. *El capitalismo mexicano en los ochenta*, Era, México, 1986.

Varios autores, *El liberalismo social T.1 y II*, Cambio XXI Fundación Mexicana, México, 1992.

Vega, Juan Enrique. "Política y Estado: Apuntes e Hipótesis para una reflexión sobre sus interrelaciones", en *Teoría y Política en América Latina*, México, CIDE, 1984.

Vega Rangel, Edna Elena, *Formas alternativas de ocupación del espacio urbano (Versión preliminar)*, Centro de Ecodesarrollo, Septiembre de 1991.

Vilas, Carlos M. "Actores, sujetos, movimientos: ¿dónde quedaron las clases?", *Sociológica*, año 10, número 28, mayo-agosto, 1995.

Vilas, Carlos. "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado.", en Carlos M. Vilas (Coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y Alternativas*. UNAM/Nueva Sociedad, México, 1995.

Villa, Manuel. "La forma intervencionista del Estado en América Latina" en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLIX No.2, abril-junio, 1987.

Villa, Manuel. "La crisis del estatismo y la reforma del Estado", Pedro López Díaz (Coord), *México: reforma y Estado*, UNAM, IIEc, UAM, México, 1996.

Villa, Manuel, "La forma intervencionista del Estado en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio, de 1987.

Villavicencio, Judith. "Acción habitacional y vivienda popular. Una propuesta de programa." en Martha Schteingart, Coord.) *Espacio y vivienda en la ciudad de México*, El Colegio de México y I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, 1991., pp.277 y ss.

Vuskovic Bravo, Pedro. "La dinámica de la pobreza en América Latina". *Mimeo*, CIIH-UNAM, 1990.

Vuskovic Bravo, Pedro. "Los diagnósticos de la pobreza.", en *Política y Cultura*, Año 2, Núm.3, 1994.

Wallerstein, Immanuel, Después del liberalismo, Siglo XXI Editores, México, 1996.

Ward, Peter, "La autoconstrucción ¿Un mito o una solución a los problemas habitacionales?" en *La vivienda popular en la ciudad de México. Características y política de solución a sus problemas*. Conferencias y mesa redonda, Instituto de geografía-UNAM, 1985.

Ward, Peter. *Las Políticas de Bienestar Social en México*, Ed. Nueva Imagen, México 1989.

Ward, Peter, *México una Megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial, México, 1991.

Weber, Max. *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1978, T.II.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, "Reforma del Estado, Reforma de la sociedad." en Pedro López Díaz, (Coord.), *México: reforma y Estado*, UNAM, UAM, IIEc., México, 1996.

Zepeda Miramontes, Eduardo. "El TLC y la industrialización en la frontera norte de México." en Alejandro Covarrubias y Blanca Lara (Coords.) *Relaciones Industriales y Productivas en el Norte de México: Tendencias y Problemas*, Fundación Friedrich Ebert, 1993, p.75.

Ziccardi, Alicia. "Política de vivienda para un espacio destruido", *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLVIII/Núm.2, Abril-Junio, 1986.

Ziccardi, Alicia y Arturo Mier y Terán, La producción de vivienda del sector público en México 1980-1990, *Vivienda*, Nueva época, Vol.1, Núms.1/2, Enero-Diciembre de 1990.

Ziccardi, Alicia. *Las obras públicas de la Ciudad de México, 1976-1982.*, UNAM/IIS, México, 1991.

Ziccardi, Alicia. "Los organismos de vivienda de los asalariados", *Ponencia*, Seminario: La Vivienda de los Trabajadores, Infonavit, México, 1993.

INDICE DE CUADROS Y GRAFICAS.

	Pág.
Cuadro 1 Población económicamente activa por rama de actividad. (Porcentajes)	76
Gráfica 1 Población económicamente activa de 12 años y más. (Porcentaje)	77
Gráfica.2 PEA en agricultura y sector informal	77
Cuadro 2 Gasto social del gobierno federal y costo de la deuda externa mexicana. (Porcentaje del PIB, miles de millones)	87
Cuadro 3 Niveles de confianza y opiniones políticas. Valle de Chalco, Estado de México. Porcentajes comparativos Enero 95 - Noviembre 96	105
Cuadro 4 Número de miembros por hogar. (Porcentajes)	112
Cuadro 5 Hogares nucleares y no nucleares nacional y zonas urbanas. (Porcentajes)	113
Cuadro 6 Hogares según tipología. (Porcentajes)	113
Cuadro 7. Número de perceptores por tipo de hogar. (Porcentajes)	114
Cuadro 8 Hogares según jefes. Hombres y Mujeres (Porcentajes)	115

Cuadro 9	
Ultimo año cursado. Años cursados	116
Cuadro 10	
Actividad principal (Porcentajes)	116
Cuadro 11	
Tipo de hogar y tipos de acceso. (Porcentajes)	118
Cuadro 12	
Tipo de hogar y pertenencia a organizaciones. (Porcentajes)	120
Cuadro 13	
Opiniones sobre el origen de los subsidios en vivienda y alimentos por tipo de acceso. (Porcentajes)	136
Cuadro 14	
Opinión sobre el Presidente de la República por tipo de acceso (Porcentajes)	136
Cuadro 15	
Opinión sobre el Programa Nacional de Solidaridad. Por tipo de acceso. (Porcentajes)	136
Cuadro 16	
Opinión sobre el gobierno municipal y estatal. Por tipo de acceso. Ecatepec. (Porcentajes)	137
Cuadro 17	
Pertenencia a alguna organización por tipo de acceso (Porcentajes)	137
Cuadro 18	
Organización de pertenencia por tipo de acceso (Porcentajes)	137
Cuadro 19	
Organización a través de la cual obtuvo vivienda y pertenencia actual. (Porcentajes)	138

Cuadro 20	
Forma de integración a la organización por tipo de acceso (Porcentajes)	138
Cuadro 21	
Confianza en líderes por tipo de acceso. (Porcentajes)	138
Cuadro 22	
Confianza en las elecciones por tipo de acceso (Porcentajes)	139
Cuadro 23	
Inversión total ejercida en vivienda1 (miles de millones)	148
Cuadro 24	
Salario mínimo real, costo de edificación y necesidades de vivienda.	149
Cuadro 25	
éficit de vivienda, inversión y gasto social. (porcentajes)	150
Cuadro 26	
Créditos para vivienda del FONHAPO. 1983-1993.	159
Cuadro 27	
Condiciones financieras del Programa Mejoramiento de Vivienda Popular por Autoconstrucción Ciudad Juárez, Chihuahua, México.	174
Cuadro 28	
Población urbana por regiones (Porcentajes)	185-186
Cuadro 29	
Nivel de hacinamiento por regiones (porcentajes)	187-188
Cuadro 30	
Distribución del ingreso por regiones.	189

Cuadro 31	
Necesidades de vivienda por nivel de ingreso (veces salarios mínimo)	190
Cuadro 32	
Salario mínimo real, costo de edificación y necesidades de vivienda.	191
Cuadro 33	
Unidades concluidas por organismo	193
Cuadro 34	
Estrategias sociales de vivienda. Indicadores de análisis	202
Cuadro 35	
Principal ocupación del jefe de familia.	245
Cuadro 36	
Nivel de ingresos familiares.	246

Abstract

The state intervention is analyzed in this research from the social policy, in especial the house for poor groups, about that the process of crisis, in this way to insist on the important function of social policy, not only as factor to reduce the poor, also like the state reason.

In this research look for one alternative the gubernamental intervention more democratic and less unequal.

The alternative social house policy for popular groups is build with others variables: economic and institutional.

For this, I think that is necessary answer how the poor in Mexico is link to the internationalization of capitals and the new dinamic of work market in the world? What are the internal economics factors that are here in the increase the urban poor? And, what is the rol that the institutions had played during this transition period, time in that answer about to do the state for social welfare.

How answer the social groups with the programs against the poor. These and others questions guide this research, to looking for one alternative proposal of social house policy for poor urbans groups, on the analisys the experiences of policys and too social practices for the access.