

EL PRI Y EL SECTOR URBANO POPULAR DE LA CNOP*

Jorge Legorreta y Marina Sil

* El presente trabajo con algunas modificaciones fue presentado en el Seminario "Estado y Movimientos Sociales Urbanos" organizado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, del 26 al 28 de agosto de 1985.

Introducción

El presente trabajo constituye un intento de describir una *radiografía* de la organización popular urbana que predomina en el país: el gestionado por las instancias políticas del partido en el poder, el PRI.

Las formas organizativas que gestionan la urbanización de las periferias urbanas es un fenómeno recientemente estudiado en México. Durante los últimos 30 años la crisis agraria y la industrialización modificaron profundamente los patrones de urbanización en las principales ciudades del país; el acelerado crecimiento urbano rebasó los estrechos marcos de la acción pública encargada de la planeación urbana.

Como en otras ciudades del país, en las petroleras, el crecimiento industrial pagó su alto costo social: *la concentración de pobreza urbana que, como parte consustancial del medio ambiente se extiende física y socialmente a través de las urbanizaciones periféricas.* Sin ser un fenómeno reciente, la proliferación de áreas urbanas decadentes no sólo es una expresión palpable de nuestro modelo de desarrollo capitalista, sino que además, es sustento de la acumulación económica y del funcionamiento de las estructuras políticas que predominan en las ciudades.

Los factores tradicionalmente considerados como las causas de la urbanización: la expansión de la industria, las migraciones campo-ciudad y las altas tasas de crecimiento natural, se complementan con otro predominante: la valorización del suelo y la expulsión de la población de las áreas centrales. La valorización de terrenos periféricos forma parte del proceso de valorización del suelo en general. Por tanto, la existencia de nuevos poblamientos y su correlativo incremento en el precio del suelo, son requisitos indispensables para acelerar la acumulación del sector inmobiliario. Producto de la incorporación de nuevos terrenos al proceso de valorización, el mercado inmobiliario se expande en forma especulativa a través de un sistema de agentes urbanos que cumplen funciones específicas en la estructura social.

Las instituciones públicas no fueron capaces de organizar estas formas de poblamiento y menos aún, de dar respuesta a las necesidades habitacionales y a los servicios urbanos más elementales. La gestión urbana de estos poblamientos periféricos fue así, trasladada y depositada en un conjunto de redes organizativas bajo la hegemonía de aparatos políticos y gubernamentales del partido en el poder.

¿Cómo funciona la organización priísta que gestiona la urbanización? ¿Quiénes son los actores reales del proceso de urbanización y cómo se articulan a las instancias del Estado y del Partido en el poder? Estas son las preguntas a las que se intenta dar una respuesta.

1. Surgimiento y funcionamiento de la organización popular

El nacimiento de la organización popular está vinculada con la satisfacción de necesidades sociales de amplias capas de la población, las cuales sólo acceden a ellas a través de dichas formas organizativas. La necesidad masiva de acceder a un terreno y a contar con los mínimos servicios urbanos es la base del surgimiento de la organización popular. Por tanto, en cualquier poblamiento urbano de reciente creación existe un cierto grado de organización, por mínimo que sea.

La organización popular a que nos referimos no es aquella que cuenta con una estructura completa, un funcionamiento permanente, mucho menos una participación activa y democrática de sus miembros. Por el contrario, se trata de un tipo de organización más efímera, articulada básicamente a las acciones de un pequeño núcleo dirigente.

Se detectaron tres tipos de organizaciones: a) las formadas inicialmente desde la ocupación de terrenos y que representan la mayoría de los casos. En algunos casos los dirigentes que vendieron los lotes por vías visiblemente fraudulentas desaparecen de la escena; en otros, permanecen en el poblamiento durante todo el proceso de gestión de los servicios. b) Las que surgen después de haber concluido el reparto de terrenos por tanto se abocan exclusivamente a las gestiones para la introducción de servicios. Sus acciones son de amplia colaboración con las funciones de gobierno, de ahí que sean bien vistas y hasta promovidas por las autoridades municipales, y c) aquéllas creadas para dividir y suprimir las organizaciones democráticas existentes a través de la "introducción" de otros líderes. La promoción de este tipo de organizaciones se hace en casos en que los legítimos dirigentes comienzan a actuar en forma abiertamente autónoma del poder gubernamental, o bien se enfrentan directamente a él.

En términos generales, no es requisito que la organización cuente con una figura o bases jurídicas, pues sus acciones no dependen del ámbito legal, sino de sus relaciones políticas con instancias del poder gubernamental; sólo cuando se enfrentan a mayores dificultades para actuar recurren a un sustento legal: se conforman en Asociaciones Civiles o Cooperativas con el fin de funcionar con un margen de acción más amplio, tanto al interior como al exterior de la organización.

La designación del principal dirigente como tal es automática, simplemente se autonombra en las primeras reuniones con los colonos. Cuando se requiere ampliar la dirección, otros dirigentes se eligen por pequeños grupos en votación abierta y sin presentar otros candidatos. Elegir a los directivos a través del sistema del voto visible adquiere más importancia de lo que parece, pues a pesar de existir algunas evidencias de los malos manejos o actitudes de inconformidad, los colonos siempre se ven obligados a "votar" por ellos a riesgo de ser identificados públicamente y verse excluídos del acceso a su terreno o de algún servicio.

Una directiva "electa" difícilmente es reemplazada por otra; cuando existe alguna acción organizada en contra de los dirigentes, la forma común de contrarrestarla es desprestigiando a los oponentes mediante infundios transmitidos a los demás colonos por la vía del rumor; o bien buscar directamente el reconocimiento (algunas veces por escrito) de las autoridades, que por lo general no representa ninguna dificultad. En ningún caso los conflictos respecto a la legitimidad de los dirigentes se resuelven mediante asambleas con votación secreta.

También son comunes las dudas entre colonos (principalmente mujeres) con respecto a la aplicación de las cuotas. La manifestación crítica no va más allá de simples y tenues preguntas acerca del destino de las cuotas, que son acalladas fácilmente por los dirigentes ante la falta de apoyo masivo; éste emplea desde actitudes supuestas de indignación por tal "desconfianza", hasta amenazas indirectas. Aquí, como en el caso de la elección de los dirigentes, el temor de quedar fuera de los programas es el factor que determina el sometimiento y el silencio de los colonos frente a las acciones fraudulentas o corrompidas de sus dirigentes.

La necesidad imperante de contar con un terreno y sus servicios más elementales, hace que el poder de los dirigentes se imponga automáticamente sobre las masas; éstas, con una experiencia mínima en este tipo de organizaciones, pero fundamentalmente por sus bajos niveles de educación y cultura, no alcanzarán a visualizar con toda nitidez las relaciones políticas y económicas que sustentan la organización, de la cual forman parte consciente e inconscientemente. El fenómeno se acentúa particularmente por la presencia de migrantes rurales recién llegados a la ciudad, ya acostumbrados a padecer este tipo de relaciones en el campo.

La actitud pasiva del colono en las reuniones y su ínfima participación en las decisiones (sólo como simple aportante de cuotas y fuerza de trabajo gratuita) tiene graves implicaciones políticas. Por una parte, se acentúa el caudillismo del dirigente; el "alejamiento" de sus bases permite mejores condiciones para cuando así conviene, ejercer la ruptura y el control de la organización, como ha sucedido en muchos casos. Por otra parte, permite al núcleo dirigente el manejo exclusivo de las cuotas, su malversación y por tanto la apropiación de considerables ganancias. Los informes financieros de entradas y salidas se presentan siempre en forma global y sólo cuando existen ciertas presiones de algunos colonos.

Los mecanismos de control que se ejercen sobre los colonos no siempre son políticos, a menudo también se acompañan de la ideología religiosa mediante cuatro formas: a) el uso de expresiones religiosas en las palabras de los dirigentes, b) la construcción de iglesias con aportes económicos y mano de obra gratuita de los colonos, c) la realización de actos sociales en fechas religiosas con aportes económicos de los feligreses y d) la realización de misas en la colonia con la asistencia de los curas locales. El empleo de la fé religiosa como una forma de legitimar las acciones de los dirigentes, ganar la confianza y afianzar un mayor poder político sobre las masas, ha dado excelentes resultados.

La realización de asambleas semanales (principalmente durante los períodos iniciales) son la forma como se fortalecen los núcleos dirigentes. Tres objetivos se buscan con estas reuniones. Uno, legitimar las funciones de la directiva que se hace mediante un hábil discurso populista donde los directivos se sitúan como los portadores y defensores de las demandas populares; y además

mediante el informe periódico de las gestiones realizadas frente a las autoridades o dependencias públicas, labor casi siempre delegada en el líder principal. Dos, la recolección de cuotas por terrenos y servicios los cuales representan el sustento económico de la organización, y tres, la organización del trabajo colectivo y gratuito del colono para la introducción de servicios públicos y la edificación de obras colectivas.

Una característica general de este tipo de organizaciones es la centralización del poder. No es usual depositar las decisiones importantes en amplios cuerpos directivos. Esto tiene una explicación muy simple: el acceso a los niveles de dirección implica necesariamente compartir una parte de las ganancias que resultan de las promociones inmobiliarias.

Desde el punto de vista político y sin pretenderlo, estas organizaciones cumplen una función fundamental: *la aplicación de una política urbana antidemocrática, al ser simples transmisiones de decisiones previamente tomadas por las instancias gubernamentales respecto a los programas urbanos e inversiones públicas.* En la práctica, funcionan más como órganos de colaboración y apoyo a las funciones urbanizadoras del Estado que como instancias autónomas de gestión en las decisiones de los órganos públicos.

Los métodos y formas paternalistas, antidemocráticas y caudillistas que caracterizan el funcionamiento de las organizaciones descritas no son fenómenos aislados, ni siquiera exclusivamente urbanos. Tienen una fuerte influencia rural y son una expresión de las relaciones políticas que predominan en el país.

2. Las relaciones con el Estado y la base de sustentación

Las bases políticas que sustentan las organizaciones priistas son las relaciones políticas que cada una de ellas establece por separado con el poder gubernamental.

Las funciones esenciales que realiza la organización, centradas en el acceso a terrenos y la introducción de servicios, la llevan necesariamente a establecer relaciones con el Estado. Entre las más importantes se cuentan con los organismos de regularización de tierras, de obras públicas, (principalmente de luz y agua) federales y estatales, así como los ayuntamientos y las oficinas administrativas municipales.

Las relaciones que mantienen con estas instancias gubernamentales son diversas y contradictorias. Con las oficinas regularizadoras de la tierra las relaciones son invariablemente conflictivas debido a que las funciones de éstas tienden a reducir el control de los dirigentes sobre la asignación y la venta de terrenos. Con las dependencias prestadoras de servicios, son prioritariamente de carácter mercantil; tienden a ser cordiales y de apoyo en la medida en que exista capacidad de pago para la introducción de los servicios.

Las relaciones con los órganos municipales juegan un papel muy importante en la consolidación de la organización. En las ciudades estudiadas los municipios —más que las instancias estatales federales— constituyen una importante vía para conseguir más rápidamente sus demandas, aunque a costa del sometimiento político de la organización. De ahí que las vinculaciones entre los ayuntamientos y los dirigentes de colonias adquiera una importancia vital, pues de ella depende el desarrollo y la perspectiva de las organizaciones populares. Los municipios cuentan con oficinas administrativas que ejercen en la práctica el control de la dotación de servicios, legalización de tierras, autorizaciones de transporte. Funcionan en general como importantes órganos intermediarios de la gestión popular (véase esquema 1).

Sin embargo, la participación de las organizaciones urbanas populares en los municipios la caracteriza una gran antidemocracia. Dicha participación popular desde los intereses del Estado se fundamenta en dos aspectos: a) lograr el control y el sometimiento de cualquier expresión espontánea u organizada de la población y b) contar con un cuerpo de apoyo con el fin de legitimar la función del gobierno en el plano de la colaboración y no en el de la decisión. Para ello se cuenta con diversas figuras jurídicas que adopan las organizaciones populares, como son las juntas de mejoramiento, de vecinos y de manzana, patronatos. Todas ellas están supeditadas a algún miembro del ayuntamiento o bien directamente al Presidente Municipal. El reconocimiento oficial, única vía a través de la cual se les dota de servicios, es el otorgamiento de cartas y credenciales firmadas por las autoridades municipales. Esta es una expresión de carácter eminentemente dependiente que adquiere la participación popular en la vida municipal.

La relación entre las organizaciones populares y el municipio no se establece en forma automática; es producto de un largo proceso no exento de conflictos e intereses políticos a menudo contradictorios. En la mayor parte de los casos estudiados se comprobó la inexistencia de esta relación institucional durante el surgimiento de las organizaciones populares, es decir, cuando éstas ejercen la ocupación de tierras. Pero a medida que la organización necesita ciertas concesiones para el poblamiento, tiene que recurrir a estas formas institucionales de "participación".

Las relaciones no conflictivas con los aparatos del poder gubernamental son esenciales para el mejor funcionamiento de la organización y una fuente del poder político de los dirigentes. Por eso, estos buscan siempre contar con relaciones políticas del más alto nivel y apoyarse en ellas. Por un lado, les permite tener el control exclusivo de los terrenos sin injerencias. Y por el otro, conseguir el mayor número de concesiones y obras para su colonia.

En muchos casos, la venta de los terrenos y la introducción de servicios rebasan los marcos legales establecidos e inclusive las reglas políticas locales. El control

sobre la tierra y las presiones a que se ven sujetas las instancias municipales para acceder a la dotación de servicios, se traducen en contradicciones y conflictos políticos, con frecuencia muy agudos, entre los dirigentes y algunas autoridades que sólo pueden resolverse mediante la intervención de instancias en esferas del poder político más general: el PRI y la CNOP.

La relación entre los dirigentes y el sector popular del PRI (CNOP) es muy estrecha y representa la verdadera sustentación política de las organizaciones populares de esta región. Los principales dirigentes, con excepción de las pocas organizaciones autónomas que existen, aceptaron explícita o implícitamente pertenecer al PRI a través de la CNOP. Esta Confederación les asegura cierta protección política para llevar adelante sus operaciones.

Otro de los pilares que sustentan políticamente la organización popular son las relaciones con los candidatos a diputados federales y locales del PRI. Como una forma de reforzar su poder y legitimar en parte sus acciones inmobiliarias, los dirigentes promueven activamente visitas de dichos candidatos a las colonias. Desde el principio éstos son vistos por los colonos como símbolos del poder gubernamental. Además, para la organización, dicha relación representa una vía más directa o de mayor peso político mediante la cual podrán resolver posteriormente sus problemas a la mayor brevedad posible. Esto, si en el futuro logran aprovechar la función de los diputados como gestores e intermediarios de sus demandas ante las dependencias públicas.

Para los dirigentes la función de gestoría priísta es una cuestión vital. De ella depende en buena medida el cumplimiento de las demandas de su organización, no tanto por ser la de mayor poder frente a las dependencias públicas, sino porque no existe otra forma de gestión con poder de decisión sobre dichas demandas. De ahí que a pesar de que existan críticas y protestas de algunos dirigentes respecto a promesas no cumplidas por los candidatos del PRI, se sigan manteniendo este tipo de relaciones; incluso, muchos dirigentes eran conscientes del manejo político que el partido oficial hacía de ellos para asegurar la clientela electoral.

Efectivamente, para los cantidatos a puestos de elección popular resulta valioso contar con el apoyo de los colonos, ya que ganar la elección con el mayor número de votos posibles, legitima en cierto sentido sus funciones futuras. Y la única posibilidad de hacerlo es a través de relaciones con los dirigentes de las colonias populares. Para los funcionarios públicos municipales y estatales contar con el apoyo masivo de los colonos es una parte fundamental de las funciones de gobierno. Apoyo que en este sentido la CNOP garantiza por su poder de movilización, a través de sus relaciones con los dirigentes en las colonias.

Sin embargo, el marco de relaciones políticas que constituyen la sustentación real de las organizaciones populares no es homogéneo. Las relaciones entre el poder central y el municipal, pasando por el estatal, no siempre coinciden. Al igual que las relaciones entre PRI-CNOP y las autoridades municipales, que son las que tienen una relación más estrecha con las dependencias prestadoras de servicios públicos. Por una parte, esto da lugar a contradicciones que los dirigentes aprovechan con habilidad para reforzar así su poder durante algún tiempo. Por otra, los conflictos entre distintas esferas del poder político o incluso los cambios de administración estatales o municipales, pueden mermar significativamente las acciones de la organización cuando ésta depende exclusivamente de alguna instancia que pierde poder político.

Las relaciones establecidas principalmente sobre la base del caudillismo, garantizan a las autoridades no verse sujtas a constantes presiones masivas de colonos. Por lo general, prefieren no tratar con los líderes cuando éstos se acompañan de contingentes, de colonos o por personas "extrañas" a los ámbitos de la negociación. Sin embargo, esto es relativo, pues cuando el líder necesita tener a su favor algunas concesiones, a menudo utiliza las "visitas masivas", sobre todo a las oficinas gubernamentales, como una demostración de su poder real. De ahí que las autoridades prefieren mantener buenas relaciones con aquellos dirigentes que cuentan con un poder de movilización real.

Es un hecho comprobado que entre mayores coincidencias y acuerdos existan entre dirigentes y autoridades o dependencias públicas determinados en gran medida por la mediación del PRI-CNOP, mayores posibilidades tendrán las organizaciones de acceder a sus demandas. Los dirigentes saben bien que un "alejamiento" de las autoridades y otras instancias del PRI limita sus acciones mercantiles y dificulta sus planes. De modo que los dirigentes son los más interesados en transmitir a los colonos esta necesidad de "acercamiento", lo hacen bajo presiones veladas que sustentan rotundamente que sin el apoyo de esas instancias no se podrán lograr sus demandas. Por otra parte, reclaman la presencia obligatoria del colono en actos políticos de apoyo al PRI, a sus candidatos o a alguna autoridad en turno.

El acceso a necesidades vitales como un terreno y los servicios públicos elementales, son así determinados por la forma como se resuelven las relaciones entre los dirigentes de las colonias y las esferas de poder político gubernamental.

Todos estos controles explican en buena medida la influencia tan reducida que en la región estudiada tienen organizaciones autónomas del Estado, promovidas por organizaciones y partidos políticos de izquierda.

En aquellas colonias donde las organizaciones reciben el reconocimiento político de instancias oficiales estatales o municipales a través del PRI y la CNOP, son precisamente las que alcanzan un mayor grado de consolidación. En tanto que las colonias dirigidas por aquéllas otras organizaciones apenas si han logrado la introducción de los servicios más elementales como el agua y la

energía eléctrica. Las peticiones de servicios públicos estaban postergadas o de plano rechazadas: es decir sus planes urbanísticos de estos poblamientos estaban notoriamente estancados.

La capacidad política y organizativa que podrían tener organizaciones autónomas que surgen fuera del control político gubernamental está fuertemente limitada por la falta de apoyo oficial a sus demandas. De ahí que la organización popular en los poblamientos y colonias periféricas de las ciudades petroleras siga siendo exclusividad del PRI.

Es importante mencionar que debido al carácter de sus demandas, las organizaciones autónomas e independientes tienen que mantener necesariamente una relación con el Estado, desde los órganos locales hasta federales; y en gran medida de esta relación depende el fortalecimiento y sus perspectivas. Todo parece indicar que mientras la composición de fuerzas políticas locales, (principalmente el municipio) no se democratice , cualquier intento de organización autónoma será evidentemente obstaculizado no sólo con respecto al acceso a la tierra, sino también cualquier gestión relacionada con la introducción de servicios públicos. Consideramos que en ello estriban esencialmente las dificultades en la consolidación de las organizaciones autónomas e independientes.

3. La ocupación de la tierra y la gestión de los servicios

El reparto de los terrenos a los colonos otorga al dirigente un auténtico poder político que bien podría denominarse de masas. En tanto se convierte en el único que decide a quién le corresponde un lote y también a quién quitárselo. Es en realidad, un poder de carácter compulsivo muy eficaz para llevar a cabo movilizaciones masivas.

Desde el punto de vista organizativo, se detectaron tres formas principales de ocupación de la tierra urbana: a) *ocupaciones clandestinas*, realizadas con frecuencia por dirigentes que no cuentan inicialmente con apoyos políticos importantes y cuya fuerza al interior del nuevo poblamiento es prácticamente nula. Por lo general, en caso de actos visiblemente fraudulentos, los dirigentes se retiran una vez que han obtenido sus ganancias por estas ventas ilegales; b) *ocupaciones permitidas*, realizadas por organizaciones constituidas legalmente. Los núcleos dirigentes gozan de cierto apoyo político oficial e inician sus operaciones con la perspectiva de permanecer en todo el proceso del poblamiento; y c) *ocupaciones permitidas y apoyadas por instancias gubernamentales*. Las efectúan organizaciones que cuentan con un fuerte apoyo oficial y una poderosa base política. Sus operaciones son públicas, con frecuencia aprovechan los medios masivos de comunicación para divulgar sus planes; y la ocupación de la tierra cuenta desde el principio con el apoyo organizado e incondicional de los colonos.

Por lo tanto, no todas las formas de ocupación de tierras son clandestinas como comúnmente se piensa. La tendencia generalizada es la preeminencia del tercer tipo de ocupación, es decir, las amparadas y apoyadas por las grandes centrales obreras y por organizaciones populares de carácter oficial. En la región estudiada las centrales obreras como la CTM o el Sindicato de PEMEX todavía no forman parte de las dirigencias en las zonas periféricas, como sucede en otras ciudades, principalmente en Guadalajara y Monterrey.

El control sobre la tierra y la forma de resolver la regularización de la tierra son fundamentales para disminuir o acrecentar el poder de los dirigentes. La acción gubernamental expropiatoria y la titularidad legal sobre la tierra afecta el poder económico de los dirigentes al limitarles el control sobre los terrenos asignados.

En los casos donde no existe la regularización, los dirigentes ponen en práctica obstáculos que no descartan las presiones directas, políticas e incluso económicas, para tratar de postergar lo más posible la regularización de la tenencia de la tierra. Ello nos explica las tensas relaciones que imperan entre los promotores y las dependencias regularizadoras: CORETT y otras estatales y municipales. No obstante, en la mayoría de los casos dichos conflictos políticos se resuelven en el seno de esferas gubernamentales más amplias, a nivel del gobierno estatal. La regularización no sólo merma significativamente el poder económico, sino también el político de los promotores, principalmente aquéllos que ejercen liderazgo caudillista centrado en el otorgamiento de lotes. El traslado del control de la tierra al poder del Estado significa disminuir la fuerza política del dirigente y su organización.

Es evidente que el acceso a la legalidad merma el liderazgo del promotor y rompe la necesidad de la participación colectiva en turno a la organización. Pues a partir de entonces, las relaciones se establecen directamente con los colonos y se excluye la intervención del dirigente. Una vez que el colono cuenta con la seguridad jurídica de su lote o está en vías de obtenerla, no muestra interés por seguir acudiendo a la organización o al dirigente, y el Estado, alarga el proceso de regularización para mantener el control y el apoyo de los colonos.

La hipótesis que surge respecto a la política de regularización sería entonces que el Estado otorga la legalidad de la tierra cuando logra mantener el control sobre el poblamiento a través de sus relaciones con los dirigentes.

Sin embargo, en algunos casos la oposición de los dirigentes a las acciones regularizadoras sólo se ejerce durante el período del otorgamiento de lotes. En esta etapa del proceso de poblamiento se busca un "reconocimiento de hecho" de las colonias, que les permite actuar con cierta independencia en el reparto de lotes y ejercer el control y el manejo absolutos de los montos por acceso. Posteriormente demandan, o bien no se oponen, a el "reconocimiento de derecho" que implica

la regularización, pues ello facilita una introducción de servicios públicos más rápida y fortalece su poder político y económico a través de la recaudación de cuotas para servicios.

En el marco de las relaciones gubernamentales, la regularización de la tierra tiene un carácter contradictorio. Como parte de la valorización de la tierra, una vez transformada en propiedad privada, la regularización es el instrumento legal que permite incrementar los recursos públicos a través del impuesto de la tierra. Pero por otro lado, la regularización implica el reconocimiento de la colonia y, por lo tanto, la obligación gubernamental de otorgarle los servicios correspondientes, muchos de los cuales no pueden ser financiados por el municipio ni por las dependencias públicas.

Esto es precisamente la otra base del poder del dirigente que tiene necesariamente una vinculación con el Estado: la gestión para la introducción de los servicios. La gestión consiste en financiarlos mediante dos tipos de aportaciones del colono: a) cuotas obligatorias entregadas al dirigente, parte de las cuales se canalizan hacia las dependencias públicas encargadas de la dotación de los servicios; y b) en trabajo gratuito y obligatorio para la edificación de obras en el poblamiento. Las aportaciones económicas y de mano de obra son las bases económicas y organizativas de la gestión urbana y representan en un estricto sentido una forma peculiar de autofinanciar los servicios y el equipamiento colectivo.

Esta forma de gestión conduce a la conformación de dos esferas de relaciones que funcionan en forma asegurada. Una, establecida entre el conjunto de colonos y el dirigente, y la otra, entre los dirigentes y las dependencias públicas municipales, estatales y federales.

El manejo exclusivo de las cuotas por parte del núcleo dirigente es uno de los mecanismos más importantes del control que se ejerce sobre los pobladores, estos lo permiten no tanto por la importancia de saber con certeza el destino de los fondos sino porque para ellos representa la única alternativa de introducir los servicios públicos más elementales. De ahí que las cuotas sean entregadas por los colonos en forma más o menos regular, pues ello les asegura su permanencia física en el poblamiento, o bien conservar el derecho de posesión sobre su lote, a pesar incluso de no habitarlo.

Una manera generalizada de presionar al colono a entregar puntualmente sus cuotas, es la de utilizar el recurso de la inflación. A los colonos se les dice que de no entregar sus cuotas en los plazos determinados, los costos de las obras se elevarán por la inflación y, por lo tanto también las cuotas.

Respecto a la forma de recaudación de las cuotas, cabe destacar un fenómeno de particular importancia. Los distintos pagos realizados por los colonos se anotan por lo general simplemente en carpetas que conserva el núcleo dirigente. Son pocos los casos en los que se entregan recibos que indican la cantidad aportada. La desconfianza que evidentemente despierta en los colonos la forma de recaudación, se neutraliza a través de la intervención de una institución bancaria. Los dirigentes abren una cuenta bancaria específica para la recaudación de las cuotas, la cual sigue controlada en exclusividad por ellos.

Es indudable que cuando la gestión del grupo dirigente se materializa en la edificación de una obra o servicio, se refuerza su poder político al interior del poblamiento, pues es manejada como una conquista popular. Esta forma de gestionar los servicios urbanos y el equipamiento colectivo expresa un aspecto central de la relación Estado-organizaciones populares.

La política urbana respecto a la privatización y la mercantilización del consumo colectivo no es una política actual o de una administración gubernamental determinada; responde a la política del FMI y del BID puesta en práctica desde hace varias décadas en las urbanizaciones periféricas de las ciudades latinoamericanas. El objetivo es lograr la reducción del gasto público en servicios urbanos mediante los aportes económicos y la intervención de la mano de obra del propio colono.



Por último, es incuestionable que la gestión urbana descrita es una forma expedita de depositar en los colonos la responsabilidad pública y las funciones de gobierno; de financiar obras de carácter social con recursos provenientes del salario y de reducir los costos de la urbanización. Sin la intervención de esta fuerza de trabajo popular no sería posible la urbanización capitalista en nuestro país.

4. Conclusiones

La organización de la población urbana alrededor de demandas de consumo como la tierra y los servicios públicos, independientemente del carácter político que adoptan las agrupaciones políticas, es un movimiento que tiende a modificar la estructura del poder. Por su naturaleza, se enfrenta necesariamente a los órganos gubernamentales encargados de planear y ejecutar la política urbana del Estado; y en un ámbito más general, a las relaciones antidemocráticas y corrompidas que legitiman el "quehacer público". De ahí la importancia que adquiere para el sistema político su control.

El Estado constituye el centro nodal entre los procesos de urbanización y la organización popular que gestiona. Su función general como órgano encargado de mantener el orden social obliga a buscar el apoyo y el control político lo más amplio posible de la población asentada en los poblamientos recién creados. Esto explica objetiva y necesariamente la estrecha relación entre las organizaciones populares encargadas de la urbanización periférica y las diversas instancias del poder gubernamental.

El interés del Estado está fincado en orientar bajo sus directrices cualquier expresión de participación y organización popular (sea cual fuere su nivel) y encauzarla hacia canales institucionales, función que cumplen las diversas figuras jurídicas y administrativas en los gobiernos estatales y municipales. El objetivo es, por una parte, reclamar el apoyo político a las gestiones de gobierno; y por otra, mitigar los problemas sociales críticos derivados de las carencias urbanas. La política de la participación popular se orienta entonces hacia una colaboración conjunta de la población para resolver sus problemas, pero siempre bajo la tutela y la dirección de alguna instancia del poder gubernamental. Esto es, sin autonomía organizativa propia y sin su participación en las decisiones de la política urbana.

Las formas de organización priísta que surgen en los poblamientos tiene una estrecha relación con el Estado. El funcionamiento y el éxito de sus gestiones urbanas dependen de la forma como sus dirigentes establecen esta relación política con las instancias del poder, principalmente, con los gobiernos municipales y organismos públicos locales. Dos aspectos definen esta relación política:

Uno, el control del descontento social provocado por las carencias urbanas, la irrupción relativamente rápida de población migrante a las ciudades que rebasó la capacidad y la política oficial para dar respuesta a las demandas inmediatas; ello provoca actividades de descontento político que, para no dirigirse contra los aparatos gubernamentales, se mediatizan a través del dirigente en los marcos internos de la organización y en las formas de control municipal y estatal. Esta es justamente una de las principales funciones políticas que cumplen los dirigentes dentro de las organizaciones.

Dos, el apoyo de las masas al régimen. Una parte considerable del poder gubernamental se cimienta sobre la base de organizaciones de masas pertenecientes al PRI, por tanto, la legitimización del poder político atraviesa necesariamente por el apoyo de estas masas urbanas a los proyectos gubernamentales. El control y el acceso formal o consciente de esas masas en la estructura política del poder, son requisitos indispensables para las funciones de gobierno, principalmente durante períodos de crisis económica. El apoyo político a las gestiones de gobierno se logra mediante el condiconamiento de acceso a un terreno y a los servicios urbanos mínimos, demandas fundamentales de la organización popular y ejes de la gestión del PRI.

El control político de las masas a través de sus organizaciones tiene un fundamento objetivo: *la ilegalidad del proceso de urbanización*.

La incapacidad del Estado para resolver en forma directa las demandas de vivienda le lleva a una pérdida de la capacidad de control y apoyo político de las masas a sus proyectos gubernamentales. La satisfacción de esta necesidad social mediante las gestiones de los dirigentes le permite iniciar el control político de dichos sectores populares. Posteriormente, con el desarrollo del proceso de urbanización en el marco de la ilegalidad, el Estado afianza dicho control.

El fomento de un marco de corrupción entre dirigentes y las esferas del poder gubernamental sirve como instrumento de mediación y manipulación política. Al respetar las acciones ilegales de los dirigentes, el Estado resuelve más fácilmente la dotación de servicios públicos, y por medio de su *condicionamiento logra recuperar el control*; posteriormente con la legalización de la tierra y prestación de otros servicios lo obtiene en su totalidad, eliminando entonces la figura del dirigente, quien reinicia sus actividades y funciones en un nuevo poblamiento.

La experiencia probó que las pocas organizaciones que surgieron en forma autónoma del control oficial tienen grandes limitaciones para su fortalecimiento, pues su existencia depende en buena medida de resolver necesidades y demandas de servicios públicos que se hallan sometidas ahora a decisiones de aparatos municipales y estatales con fuerte hegemonía del PRI.

Las formas organizativas del PRI no se encuentran en un proceso de decadencia, sino por el contrario aglutinan todavía en forma masiva a la población urbana. La existencia de tales organizaciones no sólo se debe al fortalecido binomio PRI-Estado expresado en las



Foto: Archivo Gráfico del Periódico *El Día*

relaciones entre los dirigentes de colonias y las dependencias y autoridades que controlan las demandas de la población; o bien por las carencias materiales cada vez más crecientes que sufre la mayoría de la población. Existen otros factores que han conducido a esa preeminencia de formas organizativas centralistas y antidemocráticas.

En primer lugar, hay que considerar las condiciones políticas e ideológicas que caracterizan a las masas urbanas en México, en general estancadas en un "ostracismo" político y apartadas no sólo de "la política" sino de "lo político", sin una ideología propia, acostumbradas y arraigadas a los métodos más caudillistas y antidemocráticos de gobernar. Por tanto, es importante destacar que estas condiciones pertenecen al conjunto de la sociedad y no son pues, exclusivas de la *base social* que sustenta a las organizaciones del PRI, sino también están presentes en la población que aglutina el movimiento autónomo e independiente. De ahí que mientras prevalezcan estas condiciones objetivas, las posibilidades de reproducir los métodos caudillistas y antidemocráticos al interior del movimiento urbano autónomo e independiente estarán siempre presentes.

Otro aspecto a considerar son las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, y más precisamente las formas de control y dominio que el Estado ejerce al interior de la sociedad civil. De ello no sólo depende el fortalecimiento de organizaciones antidemocráticas sino incluso la situación de carencias materiales que definen parte de la

llamada "crisis urbana". Es evidente que la capacidad política de las organizaciones autónomas e independientes de la sociedad civil, así como las organizaciones de masas y partidos políticos democráticos y revolucionarios todavía no logran ejercer una influencia en el conjunto de las decisiones estatales; y menos aún, romper los mecanismos que emplea el poder gubernamental para ejercer el control político e ideológico de las masas urbanas.

La ruptura de estas formas de organización debe ejercerse desde la propia base social que la sustenta: *los propios pobladores urbanos*. Es evidente que se requieren organizaciones sociales más democráticas e independientes para cambiar sustancialmente el proceso de urbanización actual.

Pero esto no basta. Rescatar el potencial organizativo de las masas urbanas, de los mecanismos de lucro y control político priísta no sólo depende de la existencia de organizaciones democráticas y autónomas, sino también de las políticas y perspectivas que adopta.

Las organizaciones autónomas e independientes tienen dos alternativas: mantenerse al margen de las instancias de decisión tolerando todos estos mecanismos de control; o participar en ellas abriendo espacios democráticos en la gestión urbana que permitan transformar la política actual.

El problema central no es si el movimiento urbano popular independiente deba tener una relación con el Estado o cómo debería ser esta relación, sino cómo se rompen dichos controles que hasta hoy siguen mostrando su eficacia política y cómo se modifican las condiciones generales que sustentan las actuales políticas y métodos de gobernar. De tal manera que se modifiquen substancialmente las relaciones políticas en el seno de la sociedad civil y se logren romper los controles políticos e ideológicos que el Estado ejerce en su interior.

Se requiere modificar con urgencia la correlación de las fuerzas políticas que hegemonizan los aparatos gubernamentales que controlan las demandas del movimiento urbano popular; desde los más generales que deciden los presupuestos públicos (Cámaras de Diputados y Senadores), los intermedios que aplican y deciden las políticas generales (principalmente los municipios y las Delegaciones del D.F.) y todos aquellos de base donde se ejerce un fuerte control del partido oficial, como son los órganos de colaboración municipal, las delegaciones municipales, las juntas de mejoras y los patronatos, las juntas de vecinos y los comités de manzana, etc. Es decir una participación que rebase los marcos internos de la organización popular y se introduzca en una amplia lucha por transformar los aparatos de gestión gubernamental; y en las condiciones actuales una de las formas de lucha más inmediatas y posibles para lograrlo (aunque no la única) son las contiendas electorales.

Es cierto, como lo afirman correctamente algunas organizaciones populares, que las elecciones no logran directamente el derrocamiento del régimen ni conducen automáticamente al poder gubernamental. Esto sería una ilusión. Pero también es cierto que las condiciones de antidemocracia que privan en las relaciones políticas de nuestro país, no permiten y obstaculizan la organización libre y autónoma de las masas urbanas. En tal sentido, las elecciones que son en sí mismas una forma de lucha de masas, contribuyen a romper los mecanismos que mantienen a las masas urbanas bajo fuertes controles políticos e ideológicos ajenos a sus intereses. Por otra parte, permiten la conformación de una gestión urbana democrática entendida como la participación efectiva de las organizaciones autónomas e independientes en las decisiones del poder político: gestión necesaria para el cumplimiento de las demandas más importantes del movimiento urbano popular.

La lucha en esta perspectiva no es tarea simple, tomando en cuenta la gran experiencia y el poder con que cuenta la organización urbana alrededor de los aparatos estatales. No basta dar una intensa lucha democrática al interior del movimiento controlado por el PRI; eso es importante pero se requiere otra condición: que el fortalecimiento de las organizaciones populares autónomas e independientes y sus agrupaciones generales se desarrollen en el marco de un más profundo proceso de democratización; hay que erradicar las formas paternalistas y caudillistas que todavía prevalecen en algunas organizaciones populares y elevar al mismo tiempo, la conciencia ideológica y política de la población que aglutinan.

Por otra parte, *se necesita de una amplia unidad política entre las organizaciones populares y los partidos y agrupaciones políticas democráticas y de izquierda*. Para tal fin se requiere dos condiciones: a) suprimir el "antipartidismo de izquierda" que predomina en algunas organizaciones y que sólo ha contribuido al alejamiento de las masas urbanas de la política, en el más amplio sentido de la palabra, además de desviar la atención hacia el enemigo principal; y b) modificar tácticas y métodos de trabajo de algunos de los partidos políticos de izquierda, en donde prevalecen en ciertos niveles de dirección concepciones orientadas a priorizar la elaboración discursiva de las luchas populares en general, y por tanto a minimizar el impulso y constitución de las organizaciones de base.

Todas estas son condiciones indispensables para impulsar y construir un verdadero movimiento urbano popular de masas, democrático y revolucionario, capaz de enfrentar y modificar las políticas urbanas del Estado. ■