



ESTADO Y MOVIMIENTO URBANO POPULAR EN MEXICO (MUP)

*Juan Manuel Ramírez Sáiz y
Bernardo Navarro B.*

La manera en que el Estado se relaciona con el MUP en México no ha sido idéntica en el tiempo ni en el espacio. Es decir, si, por una parte, la posición del Estado no ha sido uniforme durante los últimos 50 años tampoco ha operado bajo un único esquema en los diferentes ámbitos urbanos del país. Ello se debe a que, bajo un mismo tipo de Estado y de régimen, el gobierno mexicano ha asumido varias modalidades en el periodo aludido y, por otra parte, a que la política que establece el centro hacia el MUP, siendo decisiva, no es seguida mecánicamente por los poderes de las entidades y municipios. Otra razón estriba en que, durante el lapso en cuestión, el MUP ha pasado por distintas etapas de organización y lucha y que las diferentes colonias y

movimientos no adoptan una posición única ante el Estado. En la presente nota, se alude a las principales modalidades o formas del Estado mexicano, se asienta su política de masas hacia el sector urbano popular de la CNOP y se precisa la posición que ha mantenido ante el MUP.

Manteniéndose constantes las características básicas que definen al Estado mexicano, es posible percibir una serie de variables o modalidades, de acuerdo a las diferentes coyunturas económicas y políticas por las que ha atravesado el país de 1934 a 1985.

Sin entrar en la discusión relativa a la caracterización del Estado mexicano, conviene recordar que diversos autores lo tipifican respectivamente como bonapartista, corporativo, presidencialista, nacionalista, reformista o populista. Esta caracterización constituye un problema teórico todavía no resuelto.

1.2 La política de masas del Estado ante el sector urbano popular de la CNOP

El Estado mexicano y su partido han logrado aglutinar, en torno a su proyecto económico y político, tanto a la mayoría de las organizaciones campesinas, obreras y urbanas populares como a amplias capas medias de la población. Su política de masas se ha venido definiendo e instrumentando, fundamentalmente, a través de la CNC, la CTM y la CNOP. Aunque existen diferencias en la estructuración e ideología internas de la CNC y la CTM, la relativa homogeneidad sectorial de estas agrupaciones y su grado de cohesión respectiva es mucho mayor que en el caso de la CNOP. La diversidad de grupos e intereses al interior de esta última provocan que su articulación y peso político sean menores que en el caso del movimiento campesino y obrero. El núcleo esencial de la política específica para los sectores urbano populares se ha establecido, desde mediados de los años 40, a través de las federaciones de colonos, inquilinos y comerciantes en pequeño o ambulantes.

Como ya se indicó, el rasgo común de esta política de masas para los sectores mayoritarios es su carácter semicorporativo y encuadratorio. Por lo que se refiere al sector urbano popular del régimen, es posible distinguir tres etapas básicas:

Desde 1943 (fecha de la creación de la CNOP) hasta finales de los años 60, se puede afirmar que los mecanismos utilizados por la política de masas del Estado han sido efectivos en términos políticos. Estos fueron fundamentalmente la afiliación semicorporativa, la conducción inducida de las organizaciones por líderes cooptados, y el mantenimiento de estructuras verticales. La atención y concesión calculadas a las demandas urbanas (sueldo, vivienda, servicios, etc.), formuladas por estos sectores, no solucionaron sus necesidades básicas relacionadas con su reproducción social en las ciudades, pero lograron mantener el control de las masas urbanas.

De esta manera, la dimensión política de la llamada "urbanización popular" fue aplicada para apoyar y reforzar al sistema.

Durante los catorce años siguientes (1968-1982), las organizaciones urbanas de masa del Estado entran en una etapa de estancamiento. Las causas son tanto económicas como políticas. La crisis económica va disminuyendo los márgenes de maniobra para que el Estado realice concesiones ligadas a la tierra y a la infraestructura y servicios. Y si bien el período coincide con la definición de una política habitacional nueva e importante en el país, sus beneficiarios no son fundamentalmente los sectores mayoritarios sino núcleos reducidos de trabajadores con situación laboral estable; las excepciones serían los programas de INDECO (de escasa cobertura) y los de la Dirección de la Habitación

Popular del DDF (exclusivamente durante el período echeverrista). En el terreno político, la corrupción de los líderes de las organizaciones urbano-populares de la CNOP, la estructura rígida de sus organizaciones para el sector y la falta de vida democrática o interna fueron haciéndose, cada vez, más manifiestos y comenzaron a perder legitimidad. Paralelamente algunos factores externos y nacionales (triumfo de la revolución cubana, renovación de algunos partidos de izquierda, el movimiento estudiantil de 1968 así como pugnas transitorias en el bloque en el poder y entre algunas autoridades federales y estatales) fueron creando condiciones para la emergencia de un movimiento independiente de colonos. Este fenómeno es nuevo y emergente pero resulta todavía minoritario frente a los contingentes que todavía aglutina y controla el sector urbano popular de la CNOP. La crisis en que ésta entró cuestiona sus formas de organización interna y ha reducido su margen de expansión en la fase de mayor desarrollo urbano del país, pero aún no ha alterado básicamente su capacidad de control de las masas de las ciudades.

Desde su campaña presidencial como candidato, el actual Presidente estableció tesis, y realizó pronunciamientos que parecían intentar la revitalización de la CNOP y su sector urbano popular. La forma en que el Estado se está relacionando con las capas medias y clases mayoritarias indica, sin embargo, que se está optando por medidas o resoluciones tecnocráticas (consulta popular, etc.) que no implican la movilización y participación de las bases de las organizaciones urbano-populares del sistema (FOP, etc.). Tampoco la promesa de supresión de los órganos de colaboración vecinal ciudadana que para el caso del D.F. creó la administración pasada (comités de manzana, asociaciones de residentes, juntas de vecinos y consejo consultivo) se está cumpliendo y todavía no se ha recurrido a los órganos de participación política establecidos para el D.F. (referendum e iniciativa popular). El rechazo que manifiesta la presente administración hacia el populismo de sexenios pasados y la reducción de los márgenes de concesiones y atención a demandas que impone la crisis económica explican estas posiciones del Estado. En los hechos, significan que el intento de refuncionalización de la CNOP no ha sido efectivo, como tampoco para el resto de las organizaciones integrantes del partido oficial. La política de masas del Estado mexicano y en particular, la específica para el sector urbano popular se encuentra en una fase de redefinición y estancamiento. Por su parte, los nuevos recursos de mediación y búsqueda de consenso (consulta popular) logran el apoyo formal hacia las medidas que intenta implementar el Estado. Pero este apoyo se circunscribe a las organizaciones directamente vinculadas al sistema y al partido, e incluso comienza a perder terreno en este ámbito.

El resto de la sociedad civil manifiesta distanciamientos, desinterés o rechazo a estas nuevas formas de manipulación y control de masas.

2. La posición del Estado ante el MUP

El MUP es, expresado de manera muy sintética, aquel que tiene como objeto y cometido central la reproducción social de las mayorías urbanas con conciencia de clase y autonomía del gobierno y su partido. Sus expresiones orgánicas y sectoriales han sido varias en México. En su primera fase de desarrollo el MUP ha estado constituido básicamente por contingentes de inquilinos; estos surgieron desde 1915 en las principales ciudades del país y en algunas de ellas, como en la de Puebla, las luchas inquilinarias se prolongaron hasta los años 60. El movimiento independiente de colonos realizó tomas aisladas de terrenos durante los años 50 en el D.F., pero su etapa de emergencia y ascenso tuvo lugar de 1968 a 1975. Entre 1976 y 1979 pasa por una fase de reflujó y recomposición y en este período resurge el movimiento inquilinario en el Valle de México. A partir de 1980 un número importante de colonias, grupos de solicitantes de vivienda, inquilinos, se coordinan a nivel local, regional y nacional constituyendo la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP).

Si se relacionan las formas de gobierno y la política de masas del Estado con las posiciones asumidas ante el MUP se constata que:

a) Los primeros movimientos inquilinarios fueron reprimidos y aplastados por las fuerzas policiacas, en particular los de Veracruz en los años 20. El gobierno mexicano utilizó este mismo recurso en el caso de la toma de terrenos y creación de colonias independientes en el D.F. durante los años 50; ello significa que el Estado semicorporativo y la política de masas de la CNOP en pleno auge no toleraron la organización autónoma de colonos.

b) El período de emergencia y ascenso del MUP (1968-1975) constituye un paréntesis en todo el lapso considerado. Utilizando el rechazo a la política autoritaria de G. Díaz Ordaz o la apertura democrática de L. Echeverría A., logró impulsar importantes tomas de terrenos y crear colonias populares. Ambas situaciones no vuelven a repetirse hasta el presente y coinciden en su fase más importante, con el Estado semipopulista y el comienzo del estancamiento de la CNOP.

c) De 1975 a la fecha, el Estado mexicano aplica medidas cada vez menos tolerantes y negociadoras con el MUP y utiliza contra él recursos fundamentados supuestamente en razones técnicas y planificadoras. Estas tácticas fueron iniciadas por L. Echeverría y utilizadas, de manera creciente por el gobierno autoritario de J. López Portillo y el neoliberal de M. de la Madrid, en un contexto de persistencia del estancamiento y crisis de la CNOP y el intento (fallido hasta el presente) de su revitalización.

Desde el punto de vista regional, estas posiciones genéricas del Estado ante el MUP presentan algunas especificidades en las entidades y municipios en los que logra adquirir fuerza el movimiento independiente de



colonos e inquilinos. El poder federal dejó, a veces, que las autoridades locales se enfrentaran con sus propios recursos a los MUP; así fue en el caso del Comité de Defensa Popular en Chihuahua en los años 60 y del Frente Popular Tierra y Libertad de Monterrey en la década de los 70. Pero ante movimientos más radicalizados optó por la ingerencia directa, como sucedió en la colonia Rubén Jaramillo de Cuernavaca en 1975 y en el Campamento 2 de octubre de la Delegación Iztacalco Iztapalapa del D.F. en 1978. Por su parte, los poderes de las entidades federativas no han actuado de manera uniforme ante los MUP. Los siguientes ejemplos representan situaciones claramente diferenciadas e incluso extremas:

a) Para frenar el avance de las colonias Escuadrón 201 y Ricardo Flores Magón en el D.F. a finales de los años 40, de la Rubén Jaramillo en Cuernavaca en los 70, se recurrió a las fuerzas policiacas y del ejército.

b) como parte de una lucha en la que se dirimían diferencias internas entre grupos de poder locales, el gobierno de Nuevo León toleró, durante varios años, el crecimiento del Frente Popular Tierra y Libertad de Monterrey a mediados de los años 70.

c) ante los colonos del Anfiteatro de Acapulco y de varias colonias del D.F. (Ajusco, Jalalpa, etc.), los poderes respectivos se ampararon básicamente en planes y programas urbanos para fundamentar los desalojos masivos.

Estos ejemplos ilustran casos aislados de tácticas específicas, pero no han sido las únicas a las que han recurrido los poderes centrales o de las entidades federativas.

Considerando globalmente las medidas utilizadas con los MUP, puede establecerse una gradación entre ellos, lo cual no implica que se hayan aplicado con la secuencia en que aquí se enlistan; más de una vez, el Estado las ha combinado de diferentes formas. Las principales respuestas han sido:

a) Reestructuración y fortalecimiento de los órganos de masas del PRI (CNOP, etc.) a fin de recuperar terreno y lograr el control generalizado de la población (asociaciones y juntas de vecinos, etc.),

b) uso de la planificación urbana como instrumento de integración, regulación y dominación de las masas,

c) tolerancia, alianza y complicidad con los enemigos de los movimientos (fraccionadores clandestinos, caseros, etc.),

d) negociaciones separadas, es decir, condicionadas al hecho de tratar con grupos y no con el movimiento como tal o su coordinadora sectorial,

e) tácticas de desgaste, infiltración, cooptación y desarticulación de los movimientos y de enfrentamiento entre sus dirigentes,

f) formulación de promesas y establecimiento de convenios (incluso por escrito) que después no cumple,

g) reducidas concesiones como efecto de la presión y movilización,

b) contención, bloqueo y control social y político de las organizaciones,

i) represión policiaca,

j) campañas de difamación y desprestigio.

k) amenazas de intervención y de aplicación de medidas coercitivas,

l) desalojos masivos de colonos,

m) represión selectiva: secuestro, detención, encarcelamiento y desaparición de líderes.

Estas diferentes prácticas demuestran el autoritarismo del Estado frente a los MUP y, asimismo, el alto costo político que tiene en México asumir una posición independiente respecto del Estado y de sus organismos de control de masas.

Por lo que se refiere al Estado, su respuesta a los MUP y a la CONAMUP evidencia las múltiples trabas que levanta para impedir tanto la emergencia de la sociedad civil, como el papel mediador que los movimientos pueden jugar entre ella y el Estado.

En la explicación de estas respuestas del Estado están involucrados diferentes elementos. En primer lugar, el Estado intuye que no son efectivas, en relación al MUP y la CONAMUP, las medidas de cooptación, mediatización y control que aplica con las colonias integradas en la CNOP. Sin embargo, percibe la carga política que conllevan los problemas urbanos, planteados por los MUP, en una sociedad progresivamente industrial y urbana. Por otra parte, el Estado no cuenta con la capacidad financiera ni con voluntad política para dar una solución a las múltiples demandas, económicas y políticas, que surgen de parte de diferentes organizaciones urbano populares independientes. Al mismo tiempo, calcula que todavía puede retrasar e incluso rechazar la atención de los reclamos provenientes de ellas y de su Coordinadora. Por ello, la mejor "salida" para el Estado, en términos económicos y políticos, es no dialogar y evitar, en lo posible, la negociación para así reducir la canalización de recursos financieros a la solución de problemas "no prioritarios" y cuya aplicación no resultaría rentable en términos políticos, ya que las organizaciones de la CONAMUP mantienen su independencia del Estado. Lo anterior explica la utilización de medios que descalifiquen a los demandantes y que permitan su control social o su anulación organizativa y política.

Retomando las consideraciones anteriores, es importante resaltar tres premisas básicas:

a) El eje de las medidas que el Estado mexicano adopta ante el sector urbano popular se centra en afianzar su propia política de masas para este sector a fin de mantener su control sobre él y la supeditación del sector a los lineamientos que el Estado defina. Las actitudes que adopta ante las organizaciones urbanas populares independientes obedecen a este postulado fundamentalmente y, por ello, conforman una política derivada y residual respecto al eje central señalado.



b) la posición asumida por el Estado ante el MUP ha sido, en buena medida, pragmatista y coyuntural; en este sentido, se puede afirmar que ha carecido de un programa específico (global, coherente y estructurado) para responder a las demandas y movilización del MUP. Sin embargo, el Estado ha demostrado capacidad de aprendizaje y cambio en las tácticas utilizadas contra el MUP por administraciones pasadas. Si ha experimentado diferentes medidas, hoy se puede considerar que cuenta ya con un paquete de respuestas (es decir no sólo acciones coyunturales) en su relación con el MUP. La actual legislación federal sobre vivienda (uno de los ejes centrales de las demandas del MUP) es tal vez, la más articulada de ellas, y

c) los dos supuestos anteriores implican que el Estado mexicano sólo reconoce, en los hechos, la sociedad urbana y las organizaciones populares que él controla. Este desconocimiento y el freno que utiliza ante el MUP tiene un costo social y político. El Estado parece ignorarlos o considera que pueden ser absorbidos sin mayor riesgo. Pero sumados a otras manifestaciones de desconfianza, descontento y organización independiente de la sociedad civil indican un núcleo creciente para el cual la política de masas del Estado y la urbano popular en especial ya no constituyen una respuesta viable.

3. Estado y MUP: proposiciones de interpretación

Deseamos destacar y desarrollar de lo señalado con anterioridad respecto a la relación Estado-sectores urbanos populares las siguientes ideas.

Por su conformación histórica y social el Estado mexicano antepone a las respuestas emergentes y contestatarias de organización popular independiente, la fortaleza y capacidad de su propio proyecto corporativo de aglutinación de los sectores populares. Teniendo en cuenta esta hipótesis general y la experiencia de diecisiete años de existencia de las luchas populares independientes en las principales ciudades mexicanas, el Estado ha mostrado:

1. La capacidad estatal por retomar la iniciativa política cuando, en determinadas coyunturas, ciertas organizaciones populares le han disputado y arrebatado con éxito dicha iniciativa. Incluso el Estado ha mostrado la capacidad de modificar el campo en que se desenvuelve el enfrentamiento político si así le conviene.

2. Su capacidad para replantear constantemente a la sociedad civil en el ámbito urbano las funciones y roles estatales de "planificador" "socializador", organizador y desarticulador de las prácticas sociales claves.

3. La habilidad para desviar y filtrar las demandas esgrimidas por las organizaciones emergentes; desviando, derivando, canalizando o descalificando las exigencias populares que emergen cuestionando la legitimidad estatal.



4. Su capacidad por mantener y desviar, dentro de los marcos reivindicativos o "economicistas", distintas demandas y luchas evitando su politización o la expresión política de dichas demandas.

5. El lugar que ha asumido como interlocutor forzoso de las demandas populares, desviando, decidiendo, centralizando y asignando estas demandas a las instancias y/o sectores hacia donde la dinámica del enfrentamiento político marca conveniente dirigirlas.

6. Su habilidad para generar formas de organización coyunturales (asociaciones de residentes, "ejércitos de trabajo", etc.) que se anteponen y desvían a las alternativas organizativas populares urbanas independientes.

7. Su capacidad para descalificar a los grupos e individuos que considera trasgreden los marcos institucionales de expresión social y política, aunada a su capacidad para cooptar, en muchos casos, a los elementos populares más dinámicos que enfrentan sus políticas.

8. La habilidad estatal para capitalizar los beneficios políticos de sus actuaciones económicas, o también su capacidad para endosar parte de los costos económicos de sus acciones políticas que inciden en los sectores populares.

9. Su capacidad por lograr legitimidad política para diversas medidas de corte antipopular que, en otros momentos de su actuación política, el propio Estado habría descalificado.

10. La habilidad estatal por generar alternativas y reacomodos políticos que dan respuesta a las cambiantes condiciones a la vez que mantiene, en lo general, la coherencia de su discurso e imagen clásicos (producto de una tradición revolucionaria, etc.).*

Los diez puntos anteriores fueron enunciados sin orden jerárquico alguno y se refieren sólo a ciertos aspectos

sociales, políticos e ideológicos, haciéndose en buena medida a un lado los aspectos económicos de la actuación estatal. Adicionalmente debe destacar que las características antes señaladas de la posición del Estado mexicano frente a los sectores urbanos populares en organización emergente, son posibles desde una posición estatal de sólida hegemonía y de cerrada fortaleza frente a la sociedad civil en su conjunto. Es decir, varios de estos rasgos no son privativos de la actuación estatal frente al MUP sino también se presentan en su relación con otros sectores sociales ya que tienen que ver con las características generales de conformación histórica del Estado mexicano.

Sin embargo, es importante poner en relieve, antes de concluir, tres consideraciones.

— La importancia del MUP, entre otros aspectos, radica en haber logrado surgir, desarrollarse y consolidarse, en el señalado contexto de sólida hegemonía estatal (y burguesa), aprovechando los requisitos para conquistar posiciones de una gran significación. Ello le ha permitido lograr una presencia propia a nivel de varias de las principales regiones del país y aún a nivel nacional. Esto no invalida su carácter emergente sino que convalidándolo, resalta la capacidad hasta ahora demostrada por las organizaciones urbano populares para alcanzar en un breve lapso los logros mencionados.

— La fortaleza del Estado mexicano frente a los sectores populares significa o expresa, a la vez, contradictoriamente su debilidad. Es decir, se trata de un Estado fuerte, capaz de cooptar o excluir, de conceder y/o negociar, de transgredir o institucionalizar, etc., que fundamenta su fortaleza en una importante y masiva presencia en la sociedad civil y en su capacidad de concesión. Pero ¿qué ocurre cuando la crisis urbana, la necesidad de modernización estatal y la crisis estructural (procesos contemporáneos en buena medida), vienen a cuestionar estos dos pilares de la fortaleza estatal frente a los sectores populares? Una primera respuesta a esta interrogante es que necesariamente se abran espacios que hasta ese momento eran casi monopolio estatal, lo cual brinda nuevos campos de enfrentamiento social y políticos de inédita significancia. La apertura de estos importantes ámbitos para la disputa política urbana no significa que, de principio, sean fácilmente conquistables para las organizaciones urbano populares independientes; por el contrario, pueden existir distintas alternativas de dominio de estos espacios que van desde su conquista por otras fuerzas sociales (la derecha, sectores oficialistas, etc.) o, incluso su recuperación por el propio Estado en otras condiciones y por otras de sus instancias.

— Adicionalmente, la situación prevaleciente de aguda crisis económica profundiza diversos aspectos de la crisis urbana, en particular aquéllos que impactan negativamente a los sectores populares, a la vez que obstaculiza la capacidad de respuesta estatal a las necesidades y demandas populares. ■