

**Derecho a la ciudad:
una evocación de las transformaciones
urbanas en América Latina**

Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina / Fernando Carrión - Manuel Dammert-Guardia [*et al.*];

1a ed. - Lima: CLACSO, Flacso - Ecuador, IFEA 2019.

ISBN: 978-612-4358-05-0

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

Colección Grupos de Trabajo

**Derecho a la ciudad:
una evocación de las transformaciones
urbanas en América Latina**

Fernando Carrión Mena
Manuel Dammert-Guardia
(Editores)

Jordi Borja
Alicia Ziccardi
Julio Calderón Cockburn
René Coulomb
Thierry Lulle
Magela Cabrera Arias
Fernando Carrión
Joan Subirats
Lucía Álvarez Enríquez
Clarice de Assis Libânio
Jérémy Robert
Carlos de Mattos
Alfredo Rodríguez
Paula Rodríguez
Ximena Salas
Viktor Bensús
Marta Vilela



IFEA

INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS

UMFRE 17 MEAE/CNRS USR 3337 AMÉRICA LATINA



CLACSO



FLACSO
ECUADOR

Primera edición

Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina

(Lima: IFEA, Clacso, Flacso - Ecuador noviembre de 2019)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-14558

Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú

ISBN 978-612-4358-05-0

Autores (compiladores)

© Fernando Carrión Mena

© Manuel Dammert-Guardia

Editado por

© IFEA

Instituto Francés de Estudios Andinos

UMIFRE 17 MEAE/CNRS USR 3337 AMÉRICA LATINA

Jirón Batalla de Junín 314, Lima 4 - Perú

Teléf.: (51 1) 447 60 70

E-mail: IFEA.direction@cnrs.fr

Pág. web: <http://www.ifea.org.pe>

Este volumen corresponde al tomo 47 de la colección «Actes & Mémoires de l'Institut Français d'Études Andines» (ISSN 1816-1278)

© CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

© FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro | Quito | Ecuador

Tel.: [593-2] 294 6800 | Fax: [593-2] 294 6803 | www.flacso.edu.ec

Tiraje: 500 ejemplares

Se terminó de imprimir en noviembre de 2019 en:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5 - Perú

Diagramación y carátula: Antonio Mena (FLACSO Ecuador)

Edición: CLACSO

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Índice

Introducción	
El Derecho a la Ciudad: una aproximación	9
<i>Fernando Carrión M. y Manuel Dammert-Guardia</i>	
I. DERECHO A LA CIUDAD	
Ciudadanía, derecho a la ciudad y clases sociales.	
O la Democracia versus el Derecho	25
<i>Jordi Borja</i>	
Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad.	61
<i>Alicia Ziccardi</i>	
El derecho a la ciudad en América Latina	
y los enfoques sobre la ciudad informal	95
<i>Julio Calderón Cockburn</i>	
II. GENTRIFICACIÓN Y ÁREAS CENTRALES	
Renovación urbana, políticas habitacionales y procesos	
de gentrificación en el centro histórico de la ciudad de	
México: mitos, conceptos y realidades	113
<i>René Coulomb</i>	
Diversificación de la población del centro de Bogotá	
y diferenciación de los espacios de vida cotidiana	137
<i>Thierry Lulle</i>	
Gentrificación del Casco Antiguo de Ciudad de Panamá,	
una historia de codicia y ausencia de gestión urbana democrática. . . .	163
<i>Magela Cabrera Arias</i>	

El espacio público es una relación no un espacio	191
<i>Fernando Carrión</i>	

III. POLÍTICA Y GESTIÓN

Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Prácticas significativas en España.	223
<i>Joan Subirats</i>	

Derecho a la Ciudad y acceso a los bienes urbanos en la Ciudad de México. El movimiento urbano popular	249
<i>Lucía Álvarez Enriquez</i>	

O fim das favelas? Direito à cidade, participação cidadã e remoção de famílias em Belo Horizonte, Brasil	279
<i>Clarice de Assis Libânio</i>	

Derecho a la Ciudad bajo la mirada del acceso a la salud en Lima	301
<i>Jérémy Robert</i>	

III. FINANCIARIZACIÓN Y MERCADO INMOBILIARIO

En una encrucijada frente a los impactos críticos del crecimiento urbano bajo la financiarización.	321
<i>Carlos de Mattos</i>	

Cómo se pierde el valor de uso de la ciudad y de la vivienda: tendencias de edificación en Santiago, 1990-2011	359
<i>Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas</i>	

La mercantilización del desarrollo urbano en el Área Metropolitana de Lima. Mercado inmobiliario formal y gestión de la densidad urbana 2008-2012	381
<i>Viktor Bensús y Marta Vilela</i>	

Derecho a la Ciudad y acceso a los bienes urbanos en la Ciudad de México.

El movimiento urbano popular

Lucía Álvarez Enríquez¹

La Ciudad de México como ciudad global-neoliberal

En la Ciudad de México se observan en el siglo XXI algunos de los rasgos más representativos de las ciudades globales y neoliberales de nuestros tiempos. Como otras grandes ciudades de América Latina, desde las dos últimas décadas del siglo XX, abrió camino a las fuerzas globales que modificaron sustancialmente sus condiciones territoriales y sociales. La inversión inmobiliaria reorganizó su territorio dando paso a la suburbanización, la policentralización, la segregación residencial y la fragmentación de la estructura urbana (Duhau, 2012). Su economía se terciarizó aceleradamente y transformó el mercado laboral haciendo crecer la informalidad; las inversiones extranjeras proliferaron y aparecieron numerosas empresas multinacionales —especialmente norteamericanas— en el comercio y los servicios; la intensificación de las actividades comerciales y financieras alentó el crecimiento de las actividades del sector terciario vinculado a los servicios al productor, o “avanzados”, y a las funciones de comando económico. Mediante estos procesos la ciudad se globalizó y pasó a formar parte de las redes mundiales de ciudades como proveedora de servicios especializados (Pérez Negrete, 2006: 230), albergando en su territorio importantes centros financieros y de negocios.

1 Investigadora Titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.

El escenario urbano devino testigo de la intensificación de las tensiones entre las fuerzas políticas y el mercado, en donde de múltiples maneras se hizo innegable la delantera de los poderes económicos que transforman a la ciudad en un ámbito de despliegue de su potencial y de sus actividades. La mercantilización del espacio, el aumento de la productividad, la competitividad de sus actividades, son fenómenos que cobran fuerza ante el poder político inhibido que, pese a los *slogans* de la propaganda política de los gobiernos de izquierda, parece estar comprometido con una visión de ciudad que es cada vez más proclive a la ciudad mercancía que a la ciudad incluyente.

La urbe del nuevo siglo coincide también en sus ámbitos sociales con las tendencias de las ciudades globales, donde se presentan elevados niveles de concentración de la renta y el poder que generan inminentes ámbitos de pobreza y exclusión, procesos de depredación del ambiente y aceleración de las migraciones y de la urbanización; la segregación social y espacial, y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Es la ciudad en la que coexisten de manera tangible las grandes concentraciones de poder y de capital con enclaves de pobreza y condiciones marcadas de desigualdad.

La ciudad de México presenta actualmente un intenso proceso de terciarización de su economía que ha conducido a que las actividades industriales no solo disminuyan, sino que también se advierte un proceso de “flexibilización de la fuerza laboral” (Garr, 2009: 74). Esta terciarización ha ampliado el mercado informal, que se observa principalmente en las actividades de las clases populares, en el caso de las mujeres, ha sido básicamente el servicio doméstico remunerado y en el de los hombres las actividades de la industria de la construcción. Otro sector que exhibe la precariedad de la informalidad es el del comercio ambulante, que genera empleo y ofrece remuneraciones a los sectores populares de manera masiva, pero sin garantías laborales y en condiciones de mucha conflictividad. Para las autoridades es la expresión de una actividad que escapa a las cargas fiscales, a la vez que se presenta como una competencia desleal para el comercio establecido (en precios y accesibilidad al cliente), pone en cuestión el uso del espacio público y obstruye el libre tránsito; pero para los trabajadores representa el ejercicio del derecho al trabajo y el derecho a la ciudad (Álvarez y Ziccardi, 2014).

A las profundas condiciones de pobreza y desigualdad socioeconómicas que caracterizan a la sociedad local se suman las desigualdades territoriales que amplifican los procesos de inequidad que presentan el conjunto de las ciudades latinoamericanas (Mier & Terán; Vázquez & Ziccardi, 2012; Ziccardi, 2012). En este contexto, en la Ciudad de México se advierten situaciones generalizadas de pobreza urbana: para el 2010 es el territorio que registra el Índice de Desarrollo Humano más alto de país (.83). Así, el Consejo de Evaluación de la Política Social de la entidad (EVALÚA-DF), instancia encargada de medir la pobreza en el ámbito local, estimó que en el 2010 el 66,8% de la población estaba en condición de pobreza. Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) considera que más de la mitad de su población no posee seguridad social, casi una cuarta parte carece de acceso a los servicios de salud (23,4%)² y que los ingresos del 35,5% de los capitalinos no rebasan la línea de bienestar básica (CONEVAL, 2013).

Otro de los rasgos más distintivos de las ciudades contemporáneas que comparte la Ciudad de México es, sin duda, la polarización entre enclaves de riqueza y opulencia y el grave déficit de servicios y equipamientos básicos que presentan los masivos barrios populares. Existe una visible polarización entre las excelentes condiciones de vida en los nodos de la modernidad económica, habitados por los grupos de ingresos altos (gerenciales), y la precariedad de los barrios, colonias populares y pueblos urbanos ubicados de manera segregada en el seno de la propia ciudad, pero principalmente en las extensas periferias.

Como la mayor parte de las grandes metrópolis de América Latina, la Ciudad de México ya no es únicamente una “ciudad dual”, donde coexisten los enclaves opulentos con las numerosas áreas de población marginal; es lo que actualmente se conoce como “ciudad insular” (Duhau & Giglia, 2008) o “ciudad archipiélago” (Schteingart, 2001), es decir, una ciudad altamente *fragmentada*, con una división del espacio compleja, en donde conviven de manera irregular y desordenada los grupos de clases altas-ge-

2 Otros indicadores son rezago educativo (9,2%), carencia por calidad y espacios en la vivienda (6,4%), carencia por los servicios básicos en vivienda (3%), carencia por acceso a la alimentación (13%) (CONEVAL, 2013).

renciales, con los sectores populares, clases medias bajas y altas, grupos de trabajadores, sectores marginales y población en ascenso. Todo ello constituye un vasto mosaico de ámbitos urbanos diferenciados en cuanto a modalidades de habitación y formas de poblamiento.

La división social del espacio que ofrece la Ciudad de México comprende numerosas y muy diversas formas de producción del espacio: enclaves fortificados, núcleos financieros e inmobiliarios, nuevos aglomerados en las periferias, barrios cerrados para las clases medias, zonas residenciales, unidades habitacionales, colonias populares, barrios tradicionales y hasta pueblos urbanos (Duhau & Giglia, 2008).

Vista en su conjunto, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es un área fragmentada territorial, social y jurídicamente. Esto se visibiliza claramente también en la gestión urbana, la cual es realizada por una gran diversidad de instancias y actores gubernamentales que poseen filiaciones políticas distintas. La ZMVM (Zona Metropolitana del Valle de México) está constituida por 75 entidades político-administrativas: 16 Delegaciones de la capital del país más 59 municipios de los Estados de México e Hidalgo, con una población total de 20.1 millones de habitantes (Censo, 2010). Este complejo está gobernado por los tres principales partidos del país: PRI, PAN y PRD. El Distrito Federal y 14 de sus 16 delegaciones políticas actualmente están presididos por el PRD en alianza con otros partidos de izquierda. Las dos delegaciones restantes están gobernadas una por el PAN y otra por el PRI. En el Estado de México la mayoría de los municipios metropolitanos actualmente están administrados por el PRI (69%) (INAFED, 2013).

La fragmentación de la ciudad marca igualmente el ámbito de la planificación, donde es visible la ausencia de una planificación moderna y articulada y, por el contrario, sobresale una marcada diferenciación en este campo, con parámetros irregulares y normas heterogéneas, en distintas zonas y formas de poblamiento. La planificación gubernamental es sin duda la más extendida, pero alterna de manera cada vez más pronunciada con una suerte de “planificación empresarial” y con modalidades específicas de “planificación popular”, gestionadas de manera colectiva. De este modo, coexisten los nodos urbanos financieros y bancarios y los macro centros comerciales (gestión empresarial), con fraccionamientos habitacionales, zonas céntri-

cas, áreas administrativas, vialidades modernas y ciertas áreas de colonias populares (gestión gubernamental), y con franjas identificadas de colonias populares, áreas periféricas y asentamientos irregulares (gestión popular).

El acceso de los sectores populares a los bienes urbanos

En las condiciones actuales de la Ciudad de México, prevalecen, a pesar de los gobiernos de izquierda, las lógicas de la propiedad privada, de la “ganancia” y de la acumulación del capital. En términos estructurales, el desarrollo urbano es conducido por los criterios del capital inmobiliario y la búsqueda de la plusvalía urbana, que funciona en buena medida a través de la “acumulación por desposesión” (Harvey, 1985).³

Los gobiernos perredistas ciertamente han promovido relevantes políticas sociales, de participación ciudadana e incluso habitacionales, en terrenos de bajo costo para grupos populares. Han puesto en marcha importantes programas de atención al espacio público y al mejoramiento barrial, a la economía popular y al transporte accesible para la población mayoritaria. El sesgo izquierdista de estos gobiernos ha acentuado la búsqueda de la equidad y la construcción de importantes derechos ciudadanos, mediante muy diversas políticas y programas (Álvarez & Ziccardi, 2014). Sin embargo, estas políticas no han sido suficientes como para ejercer un contrapeso significativo a las fuertes tendencias neoliberales del desarrollo urbano.

Estos mismos gobiernos, y en particular los dos últimos (el reciente de Miguel Ángel Mancera y el anterior presidido por Marcelo Ebrard), han auspiciado la modernización selectiva de zonas rentables de la ciudad, en detrimento de extensas zonas desatendidas de los servicios urbanos.

Al gobernar con el lema que enaltece la búsqueda de la competitividad de la ciudad (“Por una ciudad competitiva”) han propiciado la creciente adaptación de la urbe a las condiciones y necesidades del capital global y

3 La acumulación por desposesión a la que refiere David Harvey alude a los procesos, cada vez más generalizados en las nuevas urbes, de búsqueda de elevación de la plusvalía del territorio urbano mediante procedimientos de despojo a los pobladores originarios, de sus lotes, habitaciones o comercios, para ser sustituidos por artefactos urbanos modernos, centros financieros o inversiones inmobiliarias para sectores altos.

de las empresas inmobiliarias. Esto ha avanzado aceleradamente en los últimos años mediante cambios arbitrarios en los usos del suelo, expedición de licencias de construcción de manera discrecional a los inversionistas privados, despojo de lotes, edificaciones y barrios enteros a los propietarios originarios, construcciones hipermodernas en zonas patrimoniales y de normatividad restringida, que alteran el paisaje urbano, las normas establecidas y los ámbitos de habitación de la población (Grupo Suma Urbana). También mediante expedición de nuevas normas (ejemplo la 30 y 31) que modifican las vocaciones urbanas y culturales de las numerosas zonas de la ciudad, la construcción de vialidades modernas, de peaje, para uso exclusivo del automóvil, y la edificación de macro proyectos urbanos de alto calado, destinados a la población minoritaria de la ciudad.

En estas condiciones, los sectores populares (pobres urbanos) permanecen virtualmente excluidos del mercado formal del suelo y la vivienda, y han desarrollado por ello, históricamente, *estrategias propias de acceso y gestión* de los bienes urbanos. Estas estrategias han correspondido y se han adaptado a diversas etapas de la construcción de la propia ciudad, y han sido producto también de las distintas políticas federales y locales de construcción de vivienda y regularización del suelo urbano (Azuela, 1993; Cisneros, 1993; Cruz, 2001; Schteingart, 2001). Entre estas estrategias podemos identificar al menos tres, impulsadas en distintos momentos de la segunda mitad del siglo XX:

- Invasiones de terrenos y “paracaidismo” (década de los cincuenta y sesenta);
- Fraccionamiento ilegal del suelo de baja calidad (década de los sesenta y setenta);
- Gestión, *bajo presión y movilización*, de políticas de acceso, regularización y urbanización.

Es a través de estas estrategias como los sectores populares han adquirido el derecho a ser parte de la ciudad y acceder a los servicios urbanos. Mediante la gestión de la urbanización popular se han generado desde hace décadas los mecanismos para la integración de los pobres al suelo urbano, aprove-

chando las *grietas* de la sociedad neoliberal, y en el seno de una economía de mercado de la que han estado virtualmente excluidos. En la *ciudad fragmentada* se construyen así, nuevos *fragmentos* gestionados, autoconstruidos, administrados y diseñados por los actores populares: movimientos y organizaciones sociales.

Gestión urbana y construcción de ciudadanía en el Movimiento Urbano Popular

En la Ciudad de México existe en realidad una larga trayectoria de gestión popular por el acceso al territorio y a los bienes urbanos; en este sentido, cabe aclarar que no estoy haciendo referencia a un fenómeno propiamente *nuevo*. Esta gestión se llevó a cabo durante el siglo XX siempre por dos vías alternas: el sistema corporativo de los gobiernos priístas (preferentemente a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, CNOP) y los mecanismos informales de las organizaciones sociales, ya mencionados. Al respecto existe una extensa literatura que documenta estos procesos que no voy a reseñar en este texto (Azuela, 1993; Azuela y Tomas, 1997; Cisneros, 1993; Cruz, 2001; Duhau, 1993 y 1998; Sánchez Mejorada, 2005; Schteingart, 2001).

El interés, en esta ocasión, estriba en poner de relieve las modalidades más recientes de acceso al territorio y a los bienes urbanos protagonizadas por los actores populares y, más específicamente, las organizaciones sociales. Al respecto me interesa destacar aquellos procesos de gestión que superaron el estigma del “caso exitoso de adquisición de vivienda”, para devenir en casos relevantes de gestión colectiva del territorio y construcción de ciudadanía en la ciudad fragmentada. Me refiero a aquellos que, consiguiendo exitosamente la meta originaria de tener un lugar para vivir, decidieron proseguir y mantener la práctica de acceder a los bienes urbanos integrales y a la gestión de estos bienes, bajo una modalidad de ejercicio colectivo, alterno y al mismo tiempo complementario con la vida institucional.

En la Ciudad de México estos casos no son aislados, a partir de los años 80 se registran diversas experiencias en esta dirección (San Miguel Teo-

tongo, Sierra de Santa Catarina, Primera Victoria, Xalpa, entre otras), que coinciden con el cambio de modelo económico en nuestro país, el tránsito de la capital hacia la conformación de una modalidad urbana neoliberal y la reorientación consecuente de la política social, y la de vivienda en particular, hacia la atención focalizada y la restricción de los recursos públicos.

En este marco, el despliegue del Movimiento Urbano Popular en los años ochenta, alentó la construcción de importantes experiencias de solicitantes de vivienda no corporativos que tuvieron como cualidad dejar atrás, en primera instancia, las estrategias extra institucionales para dar paso a una gestión pactada y negociada con las instituciones.

En este trabajo expongo, de manera sintética, dos casos relevantes que caminaron en esta dirección y que se mantienen vigentes en el siglo XXI.

Dos casos emblemáticos de la gestión urbana popular

El caso de El Molino, en Iztapalapa

El predio de El Molino se encuentra ubicado en un extremo sur de la delegación Iztapalapa, la más poblada de la Ciudad de México, y una de las que presentan mayores índices de marginalidad. Tiene por límites al Norte las calles Damiana y Piñuela, al Sur las calles Acahuatl y Pitapan, al Este la calle Piraña, y al Oeste el Canal Nacional de Chalco o Avenida Leandro Valle. La zona en la que se encuentra ubicado El Molino, hasta la década de los años setenta, estuvo poblada por un conjunto de asentamientos populares que fueron formados de manera irregular y carecieron en general de los servicios urbanos más elementales.

El marco sociopolítico en el que se inició la experiencia organizativa para la gestión de este territorio estuvo constituido por tres factores relevantes: la fuerte presión social por la vivienda en el contexto de crisis económica de los ochenta; la conformación coyuntural de un marco de oportunidades políticas proclive a la participación social en la construcción y gestión de la vivienda; y el proceso de reorientación política por el que atravesaba el Movimiento Urbano Popular.

En este marco, cuatro organizaciones pertenecientes al Movimiento Urbano Popular (MUP) iniciaron un proceso de solicitud de terrenos para la construcción de sus viviendas en 1983 con la que era entonces la dependencia del gobierno dedicada a esto: el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). Uno de los requisitos impuestos por esta dependencia a los grupos de solicitantes de vivienda fue, en primera instancia, su constitución en organizaciones civiles formales, es decir, en agrupaciones con una figura jurídica definida; y, en segundo término, les impuso como condición que se articularan entre sí para llevar a cabo de manera coordinada la construcción de sus viviendas y la gestión de un territorio que les asignó de manera común a las cuatro agrupaciones.

La asignación de este terreno común fue una particularidad de este caso y esto implicó desde el inicio para las cuatro organizaciones el reto de establecer un diálogo entre ellas, establecer reglas de funcionamiento y generar una disposición de respeto a los procesos de gestión de la vivienda de cada una de las agrupaciones. Esta circunstancia impuso también una exigencia adicional a las organizaciones: ponerse de acuerdo internamente para regular y organizar de manera conjunta los espacios comunes, es decir, gestionar colectivamente el espacio público del territorio que les fue otorgado.

Las cuatro organizaciones participantes desde el origen en esta experiencia fueron: la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda. Libertad (UCISV. Libertad); la Unión de Solicitantes y Colonos de la Vivienda, Pueblo Unido (USCOVI); la Sociedad Cooperativa de Vivienda y Servicios Habitacionales Ayepetlalli; y la Sociedad Cooperativa Ce Cualli Ohtli.

Las organizaciones participantes

Con la excepción de Ce Cualli Ohtli y de USCOVI, que constituían ya organizaciones con figura jurídica (Cooperativas), los grupos que participaron en esta experiencia se mantenían hasta entonces con el perfil de organizaciones sociales de conformación informal. En cada caso existía un parentesco y una filiación política con alguna de las corrientes gestadas en el seno del MUP y un reconocimiento como agrupaciones integrantes de

la izquierda social. Cada grupo de solicitantes traía consigo una experiencia acumulada diferente en materia de organización, trabajo colectivo y filiación político-ideológica.

Cabe señalar que cada una de las cuatro organizaciones tuvo acceso de manera diferenciada a créditos para la construcción de las viviendas de sus agremiados, y llevó a cabo un proceso particular de diseño, planeación y construcción de sus propias viviendas. Todo ello dio lugar a la construcción de cuatro unidades habitacionales dentro del predio (algunas de casas unifamiliares y otras de departamentos) que resolvieron en primera instancia la demanda planteada inicialmente por el conjunto de las agrupaciones: la vivienda.⁴ Lo que interesa aquí destacar es el proceso que siguió a esta etapa original, cuya principal característica consistió en la gestión colectiva del territorio común.

La experiencia colectiva: La Coordinadora de El Molino y la gestión del espacio público

El ejercicio del diálogo y el trabajo colectivo se llevó a cabo desde el inicio del proceso de gestión del predio, para lo cual se articuló una instancia coordinadora, que fue conocida como la Coordinadora de El Molino, conformada por la representación de las cuatro organizaciones. Esta misma instancia continuó funcionando durante los procesos de distribución del territorio, construcción y asentamiento; y, con una dinámica distinta, permanece hasta la fecha. Actualmente, constituye el único espacio común reconocido por las organizaciones, donde se tratan los asuntos colectivos, se coordinan las acciones conjuntas y se instrumentan diversas estrategias de regulación de los conflictos generados en este proceso entre las organizaciones.

Su forma de operación ha sido informal. No está regida por ningún tipo de normatividad escrita; no tiene estatutos, ni reglamento interno;

⁴ Para una recuperación precisa de este proceso ver: Álvarez, Lucía La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública, Ed. CEIICH-UNAM/Plaza y Valdés, México, capítulo 3

funciona a través de reuniones periódicas,⁵ que se realizan con la representación de las organizaciones y se toman las decisiones que idealmente serán acatadas por el conjunto. Usualmente, los acuerdos se hacían de palabra, sin embargo, con los años se instauró el procedimiento de hacer minutas de cada reunión que quedarán firmadas por los representantes presentes.

La toma de decisiones ha funcionado, generalmente, sobre la base de negociaciones internas previas entre las organizaciones, entabladas a partir de coincidencias en los proyectos estratégicos; y lo que se mide en buena medida en cada caso es la fuerza real que detenta cada organización. En la correlación de fuerzas al interior ha prevalecido (o prevaleció por mucho tiempo) una situación notable de confrontación entre Ayepetlalli y el resto de las organizaciones, sin que esto signifique la existencia de un bloque entre Cananea, USCOVI y Ce Cualli Ohtli. Indudablemente, las dos organizaciones fuertes que han puesto en juego permanentemente sus proyectos y estrategias de largo plazo en este espacio han sido Cananea (Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata) y Ayepetlalli (Frente Popular Francisco Villa). No obstante, USCOVI y Ce Cualli Ohtli (CUT) mantienen diferencias tácticas y estratégicas con esas organizaciones.⁶

A pesar de su inconsistencia, a lo largo de casi 30 años ha logrado permanecer y ha sido reconocida como el único espacio de confluencia y acción común. En ese sentido es que ante la comunidad es un ámbito legítimo y detenta algún tipo de autoridad. En el seno de la Coordinadora se han dirimido todo tipo de asuntos, desde la organización común para realización de trámites que atañen a la comunidad en general, hasta la organización de fiestas y la coordinación de acciones de solidaridad con otros movimientos.

5 La periodicidad ha variado de acuerdo con las etapas vividas en El Molino; los líderes de las organizaciones afirman que en los periodos de la gestión originaria, la distribución del predio, la planeación conjunta y el asentamiento las reuniones se realizaban hasta dos o tres veces por semana; sin embargo, con el paso de los años esta instancia ha tenido un funcionamiento más eventual; sus reuniones se convocan de acuerdo con las exigencias de cada momento particular, o en función de coyunturas particulares en las que la gente de El Molino tiene que tomar decisiones conjuntas o adoptar postura ante acontecimientos políticos relevantes: elecciones, movilizaciones del MUP, solidaridad con otros movimientos (EZLN), implantación de una política pública, etc.

6 Entrevistas Mariano Salazar, Tere Lupe Reyes, José Luis Rubio, Magdalena Ferniza, Silvia Sayavedra e Irene Díaz, 2000

Uno de los asuntos que ha ocupado el espacio de la Coordinadora en forma permanente ha sido el referido a las decisiones en torno a la definición de usos y la ocupación del *Cinturón Verde*, la mayor área común de El Molino y el espacio público reconocido dentro de este territorio, en el cual se han asentado la mayor parte de los equipamientos de uso común del predio: escuelas, canchas deportivas, mercados, iglesia, huertos colectivos, entre otros. Este asunto ha representado un tema de conflicto permanente, en la medida en que las decisiones al respecto llevan implícita la disputa por el dominio del territorio, que desde el inicio ha subyacido entre las organizaciones.

La disputa por el territorio ha representado uno de los conflictos permanentes entre las organizaciones, y lo que ha dado lugar al desarrollo de otra modalidad peculiar con la que históricamente se han tomado las decisiones sobre las áreas comunes y con la que se ha definido en particular la fisonomía y el funcionamiento del Cinturón Verde. Se trata de un procedimiento instrumentado principalmente por Cananea y Ayepetalli, que consiste en la invasión, o toma de posesión *de facto*, de una parte del espacio, instalar un tipo de equipamiento y, sólo posteriormente ponerlo a discusión en la Coordinadora.

Este procedimiento, a todas luces irregular, ha sido implantado en El Molino como una forma peculiar de avanzar en “proyectos comunes” y en la dotación de equipamientos para la zona; constituye de algún modo una modalidad tolerada, aceptada por los pobladores del predio a pesar de tratarse de un procedimiento invasivo, violatorio de los procedimientos democráticos (toma de acuerdos), y en este sentido netamente autoritario. Sin embargo, algunos líderes de las organizaciones refieren a esta táctica como la única forma que resultó viable para avanzar en la definición de acciones en estos temas, dado que la toma de acuerdos mediante procesos deliberativos derivó en un proceso extremadamente tortuoso y prolongado, y muchas veces sin ofrecer garantía de resultados positivos.⁷

Mediante este procedimiento fue como se definieron los usos de algunas áreas del Cinturón Verde, y como se construyeron sus principales equipa-

7 Mariano Salazar relata, por ejemplo, como el proceso para definir de manera más global la distribución de los usos del Cinturón Verde duró cerca de 7 años. Ver entrevista, 2000

mientos. A iniciativa de Cananea se definió, por ejemplo, el uso cultural del edificio de la Hacienda (Centro Cultural y biblioteca), única edificación ubicada en el predio a la llegada de las organizaciones; y se construyeron el primer mercado (*Mercado Cananea*), la iglesia y las canchas deportivas; a iniciativa del Ayepetlalli se construyó el Centro de Salud, el segundo mercado (*mercado El Molino*),⁸ una escuela primaria y una de preescolar.⁹

La propia definición de este espacio común como área para equipamientos, constituyó también durante muchos años un fuerte motivo de conflicto, dado que en reiteradas ocasiones estuvo sometida a ocupaciones irregulares y amenazas de invasión. En los años en que se iniciaron los procesos de construcción, el Cinturón Verde estuvo ocupado por diversos grupos de disidentes de las propias organizaciones de El Molino¹⁰ y por grupos priístas, que alentados por la Delegación Iztapalapa se asentaron de manera ilegal y trataron de construir ahí sus viviendas (Martínez, 1998).¹¹ Por otra parte, esta área estuvo también amenazada por la gente de Ayepetlali, y en general los miembros del Frente Popular Francisco Villa, quienes durante varios años presionaron para ampliar sus proyectos y hacer de ésta un área habitacional.

A lo largo de 30 años ha tenido que saldarse numerosos conflictos y disputas abiertas entre las organizaciones para lograr mantener la definición original del Cinturón Verde. Fue hasta 1994, cuando quedó establecido legalmente el perfil de esta área como zona exclusiva para equipamientos,

8 La construcción de este segundo mercado fue producto de un fuerte conflicto entre Cananea y Ayepetlalli, en el que se llegó al enfrentamiento directo y a acciones violentas.

9 Entrevistas Mariano Salazar y José Jiménez

10 Hacia finales de los años 80 dentro de la organización de Cananea se dio una escisión, y surgió otra organización llamada Nueva Generación, que se alejó de los planteamientos originales y estableció fuertes vínculos con las autoridades de la Delegación.

11 Violando todos los acuerdos previos y la designación de los espacios dentro de El Molino, la invasión de este terreno fue promovida por la Delegación, ante la amenaza política que percibía al constatar la consolidación de la comunidad de El Molino, cuyas organizaciones mantenían fuertes nexos con el MUP y una clara filiación de izquierda. Esta zona estuvo ilegalmente ocupada por cerca de 10 años. Ver Martínez, Cecilia Op. Cit., y entrevista a José Luis Rubio (Ce Cualli Otli), 2000. De manera paralela se llevó a cabo otra invasión, en la parte sur del predio, acordada para ser una reserva ecológica. Esta invasión fue protagonizada por grupos priístas liderados por un conocido invasor de terrenos, llamado Humberto Serrano. Este grupo nunca pudo ser expulsado y quedó asentado en el predio sin tomar parte en las negociaciones con el resto de las organizaciones. Entrevistas a Magdalena Ferniza y Mariano Salazar, 2000

cuando El Molino adquirió el carácter de Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC). Esta determinación fue promovida por las organizaciones del predio, con la intención de evitar que se pusieran en marcha proyectos de desarrollo urbano en la zona que afectarían su perfil habitacional.

Uno de los aspectos notables de la adopción de este perfil de la zona consistió precisamente en definir con claridad el uso comunitario que se le daría al Cinturón Verde, es decir, su utilización para la construcción de equipamientos específicos para el desarrollo de la comunidad, como escuelas, espacios deportivos y culturales, centros de reunión, entre otros. A esto se le conoció entonces como “el acuerdo 93”, y suponía también que para cualquier decisión que se tomara o cualquier política que se definiera para ese espacio público, el gobierno delegacional y el central debían formar mesas de trabajo y consultar a las organizaciones de El Molino. Esta normatividad y el acuerdo establecido dieron lugar a partir de entonces a una permanente tensión en la relación entre las organizaciones y el gobierno; a un constante conflicto entre ambos por el control de este espacio.

Cabe destacar que más allá de la problemática en torno al Cinturón Verde, la historia de El Molino se ha caracterizado por la constante disputa entre las organizaciones por los espacios de control: áreas comunes, recursos (créditos), y posteriormente también por la influencia dentro de los Comités Vecinales. A pesar de que las protagonistas en este territorio son agrupaciones sociales con planteamientos sustentados en la democracia, la solidaridad y la construcción de comunidad, el conflicto y la confrontación han sido dos factores constantes que han puesto en evidencia, por una parte, el peso específico que en el seno de estas organizaciones tiene la lucha por el control y el poder y, por la otra, la dificultad para trascender el sectarismo al que sus diferencias político-ideológicas las tienen sometidas.¹²

A pesar de esta conflictividad, a estas alturas del siglo XXI la experiencia de El Molino cuenta ya con una trayectoria de más de 30 años, durante los cuales la gestión colectiva del espacio público (Cinturón verde) ha permanecido y la coordinación de las agrupaciones participantes se ha mantenido. Esta coordinación no sólo no ha sido fácil, sino que se

12 Entrevista con José Luis Rubio, 2ª. Parte, 2001

ha hecho más compleja debido a la integración de nuevas agrupaciones sociales a la comunidad habitacional de la zona; de tal manera, que a los acuerdos originarios han debido sumarse nuevas reglas y trabajar sobre nuevos consensos para esta área.

De igual manera, en los años recientes, la comunidad de El Molino ha debido hacer frente a diversos problemas que se han suscitado precisamente en el espacio público, como consecuencia del libre acceso y participación de todos los vecinos. La delincuencia juvenil y, principalmente, el narcomenudeo han sido dos fenómenos que se han presentado en esta área y han representado una seria amenaza para la comunidad. Las organizaciones han tomado cartas en el asunto y han puesto en práctica distintas estrategias para encararlas y mantener la situación bajo control.

De manera paralela, los proyectos para el espacio público han continuado, y para ello las distintas organizaciones participantes han acudido en numerosas ocasiones a los programas y financiamientos del Gobierno del Distrito Federal, como es el caso reciente del Programa de Mejoramiento Barrial (Secretaría de Desarrollo Social); pero también mantienen la iniciativa propia y la coordinación de acciones para dar continuidad a la vocación original del Cinturón Verde. En esta perspectiva, las principales organizaciones: la Organización Nacional del Poder Popular (antes CUT), el Frente Popular Francisco Villa y Cananea, han llegado recientemente al acuerdo de promover y fortalecer procesos ambientales, ecológicos y sustentables en esta área, de tal manera que se han impulsado distintos proyectos de agricultura urbana.

Los proyectos y actividades desarrolladas en el Cinturón Verde durante estos veinticinco años han sido muy variados y han puesto el énfasis en distintos aspectos; sin embargo, todos éstos responden al principio originalmente pactado de estar “en función del desarrollo comunitario” y de tener como principales beneficiarios a los habitantes de El Molino. De esta manera, actualmente se encuentran en el Cinturón Verde: canchas de fútbol, basquetbol y voleibol, una ciclista, áreas designadas para hacer ejercicio, dos mercados (centros de abasto), una lechería, una iglesia, una plaza cívica, un centro de desarrollo infantil (CENDI), un centro cultural (La Hacienda) y los fines de semana un mercado de “chácharas”.

En función de lo anterior, es posible considerar sin duda relevante la experiencia de El Molino, como expresión de la capacidad de autoorganización, gestión y construcción de espacios alternos de convivencia entre los sectores populares capitalinos.

El caso del Movimiento de Solicitantes de Vivienda, Benito Juárez (“Cabeza de Juárez”), en Iztapalapa

El contexto

La experiencia del Movimiento de solicitantes de vivienda Benito Juárez tiene su inicio en el año de 1987, en un contexto peculiar de las organizaciones sociales que gestionaban el acceso a la vivienda, agrupadas mayoritariamente en el marco de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) en la Ciudad de México. El proceso organizativo y participativo alentado por las consecuencias de los sismos de 1985, había hecho surgir nuevas agrupaciones de vivienda (la más relevante: la Asamblea de Barrios) y, también, nuevas estrategias sociales de gestión de los bienes urbanos, mediante ejercicios de concertación directa con las autoridades gubernamentales y los organismos de vivienda. En estas circunstancias, en su conjunto, el Movimiento Urbano Popular vivía una suerte de efervescencia, con un capital social acumulado considerable. Las organizaciones urbanas avanzaron en sus pretensiones y muy pronto transitaron de la demanda de vivienda a la búsqueda de la gestión del hábitat y la construcción de comunidad.

El año del inicio de este Movimiento coincide también con adecuaciones institucionales relevantes –siempre en el marco de la nueva política neoliberal de vivienda de los ochenta– estimuladas en buena medida por la declaratoria de la Organización de las Naciones Unidas de reconocer a 1987 como el “Año Internacional de los Sin Techo”. Tal declaratoria, sustentada en el ejercicio del “Derecho a la Vivienda”, establecido en 1982, puso la atención mundial en la problemática de la vivienda, convocó el compromiso de los gobiernos para la atención de esta demanda y propició numerosos programas internacionales y locales orientados en esta dirección.

México se hizo partícipe de esta convocatoria a través del impulso de una “nueva” política gubernamental, emanada de la reconstrucción de los sismos, sustentada en la corresponsabilidad con los grupos de solicitantes (responsabilidad compartida, financiamiento y autoconstrucción), y el desarrollo de una gestión pactada, mediante el diálogo, la concertación y la coordinación con los solicitantes (Arteaga y Mier y Terán, 1987: 132). La gestión se llevaba a cabo de manera directa con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y con los organismos de vivienda; en el caso de la ciudad de México, con el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). Las instituciones de gobierno debían proporcionar: alternativas de suelo, opciones de financiamiento y agilización de trámites para los grupos de solicitantes.

Por parte del movimiento urbano, la celebración del Año Internacional de los sin Techo constituyó también un buen marco para la reactivación de las acciones de gestión y la promoción de la organización social. Durante este año nació la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) y un amplio Frente Metropolitano, que agrupó a la CONAMUP del Valle de México, la Asamblea de Barrios, la Coordinadora Única de Damnificados y la Coordinadora de las Luchas Urbanas y de Colonias y Pueblos del Sur. El Movimiento de Solicitantes de Vivienda Benito Juárez, conocido de manera popular como “Cabeza de Juárez”, fue un producto natural de este nuevo impulso del MUP (Moctezuma, 1999: 380). Al mismo tiempo que se afinaban las estrategias institucionales de la política de vivienda y se reagrupaba el movimiento urbano, en el ámbito político daba inicio formalmente el proceso de Reforma Política local, a través de la creación del primer órgano de representación capitalino: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1987).

El punto de partida

En el ánimo de replicar la experiencia de El Molino y de aprovechar el marco general del Año Internacional de los Sin Techo, tuvo lugar la articulación de un nuevo grupo de solicitantes de vivienda que se instituyó for-

malmente en septiembre de 1987 mediante un proceso formal de diálogo y negociación directa con el Secretario de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE): Manuel Camacho Solís, con el Regente de la Ciudad de México: Ramón Aguirre y con el entonces Director de FONAHPO, Manuel Aguilera. Manuel Camacho ofreció entonces al movimiento iniciar un proceso de construcción progresivo de vivienda y, en general, una política de promoción de asentamientos populares.

El grupo de solicitantes propuso a las autoridades el predio conocido como Cabeza de Juárez, ubicado en la Delegación Iztapalapa, con una extensión de 130 hectáreas. Este terreno contaba con todas las condiciones establecidas por el gobierno y no había por ello ningún impedimento formal para su asignación. Sin embargo, a escasas semanas de haber establecido el compromiso, Manuel Camacho declaró oficialmente que no tendría lugar ninguna construcción de vivienda en este predio y canceló de facto la promesa consignada. Ante esta circunstancia, y acogidos al ofrecimiento institucional previo, los integrantes del movimiento decidieron ocupar el terreno en cuestión y montar un campamento extenso a un lado del predio, como medida de presión para consumir el cumplimiento del compromiso.

De esta manera, debido a la ruptura del compromiso de las autoridades, el movimiento trascendió virtualmente el proceso de “diálogo” que hasta entonces había guiado la negociación con el gobierno, y se vio en la necesidad de echar mano de una estrategia histórica de los sectores populares: la ocupación, como un medio para exigir el cumplimiento del acuerdo. Durante los meses que duró la ocupación, el movimiento profundizó su estructura organizativa y armó un entramado de comisiones (finanzas, archivo, técnica, gestión y cultura), con las cuales mantuvo en pie la dinámica de la organización. El resultado de la ocupación y las subsiguientes negociaciones fue la firma de un segundo compromiso, reconocido formalmente por las autoridades como *convenio*, para la construcción de 1050 viviendas, entre el movimiento y Fidel Herrera, entonces Director de FONAHPO: Manuel Aguilera.

Con este convenio en mano y el campamento en funciones, y en espera del inicio de la construcción de las viviendas, el movimiento vio como el gobierno retrasaba el acuerdo, presenciando, en cambio, la construcción

de otro grupo de viviendas, asignadas a solicitantes del PRI, en el mismo predio propuesto por la organización popular. La presión del movimiento ante las autoridades se recrudeció y se buscó insistentemente una entrevista y una explicación por parte del Director de FONAHPO y del propio Manuel Camacho, sin lograr llevarlas a cabo. La construcción de las “otras” viviendas avanzó y el movimiento no tuvo respuesta de las autoridades. Esta circunstancia hizo que, en el mes de enero de 1989, la agrupación analizara en asamblea la situación y tomara nuevas decisiones en torno al proceso. En vista del incumplimiento del gobierno y de la negativa para asumir el compromiso signado en el convenio La determinación de la asamblea consistió en ocupar los edificios construidos en el terreno por ellos propuesto.

Se trató de una decisión de gran envergadura, dado que alteraba claramente la vía de la gestión mediante el diálogo y la negociación, y acudía a una violentación de los procesos institucionales que habían caracterizado al movimiento y, en general, al MUP en esta etapa. Sin embargo, la asamblea consideró que el incumplimiento de las autoridades fue lo que propició la necesidad de acudir a tales recursos. De esta manera, en el mismo mes de enero, las familias que integraban el movimiento ocuparon de manera pacífica y ordenada los 160 edificios construidos, con 960 departamentos, y abrieron una nueva etapa en la gestión de este territorio.

El proceso de ocupación fue muy difícil y complicado para el movimiento, pues los edificios se encontraban en obra negra y lógicamente sin servicios y sin condiciones mínimas para su habitación. Las familias atravesaron por circunstancias extremas, en plena época invernal, pero representó una experiencia enriquecedora y de consolidación para el propio movimiento, en la que se afinó la organización, se fortaleció la solidaridad y se afianzó el compromiso de las familias por lucha por la vivienda.

A un mes de haberse iniciado la ocupación y después de numerosas y difíciles negociaciones, las autoridades, y en particular el Departamento del Distrito Federal, con Manuel Camacho a la cabeza firmaron nuevamente el acuerdo de construir un total de 1087 viviendas. Este acuerdo estableció la entrega de las viviendas en tres etapas a lo largo del siguiente año. De esta manera, el movimiento abandonó la ocupación y dio inicio el proceso de construcción en el mes de mayo de 1990.

Para el movimiento, este proceso fue valorado como un gran éxito, alcanzado, a pesar de las circunstancias, en forma pacífica y sin represión. No obstante, el riesgo que entrañó la estrategia de ocupación, el proceso culminó sin un solo muerto y sin un solo preso, y con la consecución del objetivo original: la construcción total de las viviendas solicitadas. La decisión de la ocupación no es valorada por el movimiento como algo que rompió la nueva estrategia establecida de negociación por la vía de la legalidad; no es considerada como un acto “ilegal”, dado que se considera que el movimiento gestionó todo desde el inicio por esta vía. La ilegalidad fue, en cambio, la opción elegida por las autoridades al violar los acuerdos de un convenio que es vinculante y que los hace responsables a ellos de cumplir con su parte. En este sentido, el movimiento valora su actuación más bien como “metalegal”, que tuvo que acudir a un procedimiento por fuera de la ley para exigir el cumplimiento del convenio.

A partir del acuerdo de febrero de 1990, se programó la construcción de las viviendas en tres etapas, y este proceso se prolongó por más de dos años, hasta 1992, en que fueron concluidas las últimas unidades, conocidas desde entonces como *Frentes*. Desde la construcción de la primera etapa, y en adelante, el movimiento se mantuvo unido y trabajando de manera colectiva en las distintas actividades que exigía el proceso de construcción y la organización de la vida comunitaria. Continuando con la experiencia de El Molino como referente, los miembros del movimiento se hicieron responsables del diseño de las unidades habitacionales y de sus espacios.

Gestión colectiva y construcción de comunidad

También en sintonía con la experiencia madre de El Molino y con los propósitos manifiestos de las organizaciones del MUP de los años 80's, las familias del movimiento Benito Juárez en su gran mayoría continuaron trabajando de manera colectiva en la gestión de las unidades construidas. Con la claridad de que la consecución de las viviendas representaba únicamente un punto de partida de sus demandas, de manera sucesiva emanaron un conjunto de necesidades naturales y otro tanto de necesida-

des propias de la organización social, que mantuvieron la cohesión básica del movimiento y dieron lugar a una nueva estructura organizativa. Se formaron nuevas Comisiones para la legalización de las propiedades y la formalización de los créditos, pero también se abrieron nuevos ámbitos de trabajo en la perspectiva de la urbanización de la zona y la gestión de los servicios, dado que, en un principio, las viviendas fueron entregadas con una infraestructura muy precaria.

De manera particular, cada familia resolvió los faltantes internos de las viviendas: pisos, puertas, instalación eléctrica, etc. Pero de manera colectiva se organizaron en conjunto para gestionar la pavimentación, la construcción de andadores en las unidades, el transporte, las escuelas y el eje vial. Con la experiencia generada desde la articulación del movimiento, la ocupación del predio y de los edificios, se mantuvo la coordinación de acciones, con nuevos objetivos, y la práctica de las asambleas para la toma de decisiones sobre cada aspecto a resolver.

De manera paralela a la atención de las necesidades “urgentes” e inminentes se fueron creando a lo largo de los años siguientes nuevas Comisiones, y se mantuvieron otras tantas, como la de Cultura, que estuvo presente desde la ocupación del predio. La cuestión cultural estuvo siempre a cargo de una de las dirigentes: Pilar Quintero, quien realizó una intensa labor de cohesión de las familias, mediante diversas actividades: cineclub, teatro, títeres, sesiones de lectura, etc. Entre las nuevas Comisiones y actividades se fundó el Desayunador y la cocina comunitarios, que durante varios años han funcionado, principalmente, con la preparación de desayunos nutritivos para niños y gente de la tercera edad, el ofrecimiento del servicio y la manutención del espacio en buenas condiciones.

El Desayunador cobra una cuota de 6 pesos y ofrece un desayuno completo a los habitantes de las unidades. La mayor parte del financiamiento para este espacio lo aporta la UPREZ, pero frecuentemente se gestionan recursos de los programas del DIF (Desarrollo Integral de la Familia), del Distrito Federal.

En años posteriores, durante los años noventa y la primera década de los dos mil, la vida comunitaria y las obras dentro de las unidades se han realizado acudiendo en buena medida a los programas gubernamentales

del PRD local, principalmente *Mejoramiento Barrial*. En esta etapa se han desarrollado importantes obras orientadas a mejorar la calidad de vida dentro de las unidades, pero también orientadas a la promoción de la vida comunitaria. Una de las acciones más relevantes en esta dirección ha sido, sin duda, la remodelación del Auditorio central de la zona, enclavado en el Frente 7. Este espacio se había instituido desde la etapa de la ocupación de los edificios, pero se había mantenido en condiciones muy precarias, y su remodelación era considerada como una acción vital para la vida comunitaria, por las funciones que éste cumplía como espacio emblemático de la reunión y articulación de los habitantes de la zona. En él se llevaron a cabo desde el inicio del movimiento las asambleas más significativas, y posteriormente, fungió como espacio de reuniones de trabajo, sitio de funcionamiento de las Comisiones, Centro de actividades culturales, entre otras. Mediante el trabajo colectivo y la gestión pasó de ser una bodega abandonada a un centro cultural de primera línea.

Otros trabajos llevados a cabo en el marco de este Programa fueron la remodelación de la Plaza central del Frente 8 –donde se ubica el *Zapata Vive*–, también con funciones comunitarias; las áreas de juegos infantiles, las áreas de espacios deportivos y el centro de salud.

En la misma política de aprovechar los programas institucionales y gestionar los servicios y bienes urbanos con las instancias gubernamentales, en estos años se promovieron también los espacios y actividades culturales; en particular, se gestionó con CONACULTA el espacio de danza –completamente equipado con espejos en todas las paredes–, y la adquisición de los instrumentos para armar una orquesta comunitaria. Dentro del equipamiento disponible para los habitantes de los Frentes se encuentran también el espacio del Libro Club, un espacio para actividades infantiles, la cocina y el desayunador. Al aire libre en este mismo Frente se ha construido un huerto colectivo y un temazcal.

En esta perspectiva los habitantes de los Frentes se articulan internamente para la gestión de demandas de diverso orden, y cualquier necesidad nueva que emerge se convierte en el motivo para la formación de una nueva *Comisión*, con responsables, encargados de atender la problemática en cuestión. La formación de *Comisiones* es la vía a través de la cual cobra vida el trabajo

comunitario y es también la definición de los habitantes de la zona de asumir de manera colectiva los retos de la convivencia y del mejoramiento de la calidad de vida. La mayor parte de las necesidades urbanas que atañen a las unidades habitacionales (los *Frentes*) se resuelven mediante esta modalidad y se llevan a cabo, por ello, no de manera individual sino común.

Esta es una de las herencias que ha logrado permanecer de la lucha del movimiento y del proceso de gestión conjunta por la vivienda. Subsiste en esto una suerte de espíritu de comunidad que ha sido adoptado ya como una condición de vida por estos habitantes.

El trabajo comunitario ha sido sin duda uno de los ejes de la convivencia en estas unidades habitacionales, y es también un rasgo que marca un particular modo de vida en su interior. Se trata de una característica que no responde precisamente a una tradición heredada de la vida urbana en común, como ocurre en los barrios y los pueblos urbanos, sino de un rasgo adquirido y preservado a partir de una experiencia de lucha en una organización social que se constituyó y funcionó siempre con este principio. Resulta por ello significativa la permanencia de esta modalidad de gestión y de convivencia, aun cuando, con el paso de los años, ciertamente se ha debilitado.

Nuevas modalidades de ciudadanía urbana: pertenencia, formación, participación y derechos adquiridos

La revisión de la experiencia del Movimiento Urbano Popular (MUP) en la Ciudad de México y, en particular, del caso de Cabeza de Juárez, conduce a la identificación de nuevas prácticas sociales que trascienden la organización provisional y la capacidad de respuesta inmediata de los movimientos y las agrupaciones ante sus reclamos con respecto a la ciudad. En estas prácticas se advierten rasgos relevantes de organización y políticas de largo plazo, así como formulaciones de carácter estratégico que dan a los movimientos y agrupaciones mayor consistencia.

En esta perspectiva, las experiencias realizadas han llevado con frecuencia a los movimientos a pasar de la movilización inicial a formas or-

ganizativas permanentes, y a la construcción de modalidades alternativas de gestión que se erigen de diferentes maneras en *nuevos modos de habitar y administrar* fragmentos de ciudad. En este tránsito, la propia organización y los individuos que la componen experimentan también transformaciones relevantes que dan origen a *nuevas modalidades de ciudadanía*, insertas, algunas de éstas en las prácticas institucionales establecidas, pero principalmente generadoras de nuevos valores, principios y ejercicios ciudadanos.

Al respecto, advierto al menos dos dimensiones en las que se expresa la construcción de ciudadanía: una que se lleva a cabo mediante la construcción del sujeto colectivo y otra que responde al posicionamiento del movimiento o la organización como sujeto público en la realidad urbana.

En el primer caso, el movimiento inicial avanza hacia la construcción de un ámbito de pertenencia que genera identidad entre sus miembros, identificación de objetivos comunes y un campo de conflicto en el que como conjunto se encuentran inmersos. En este ámbito se establecen reglas de operación y funcionamiento reconocidas por el conjunto, ciertos principios y valores que guían las acciones (solidaridad, corresponsabilidad, decisiones colectivas, tolerancia, respeto al otro, dignidad humana, etc.), y una estructura organizativa, articulada sobre la base del funcionamiento por asambleas, que diseña la estrategia y coordina las acciones

La pertenencia a este ámbito (*sujeto colectivo*) refiere de inicio a un trabajo conjunto, a intereses compartidos, a un lenguaje común y a la existencia de un respaldo “institucional” informal (*la organización*) que vela y responde por los intereses del conjunto. En esta medida, los individuos integrantes poseen un ámbito de referencia que los cobija y cohesiona.

El espacio de la organización es asumido por los integrantes también como un espacio que da confianza en las potencialidades de los individuos agrupados, como un espacio que da fuerza, y donde los miembros aprenden a que se puede ser “ganador” y a “empoderarse”. Algo que de manera individual no sería posible imaginar para ellos.

Finalmente, en esta dimensión se debe mencionar la generación del compromiso con la gestión y preservación de lo conquistado, es decir, con la continuidad del trabajo colectivo y organizativo, primero, para la ali-

mentación de la vida comunitaria, y, después, para la administración y mejoramiento de la calidad de vida en las unidades construidas, tal y como se mencionó en párrafos anteriores.

La otra dimensión de la ciudadanía que se pone de manifiesto en esta experiencia es la que refiere al posicionamiento del sujeto colectivo en el ámbito de la vida urbana. En este caso, entran en juego diversos factores y diversos ámbitos de actuación. En primer lugar, la propia construcción del territorio y la creación de *riqueza social*, mediante el diseño de las viviendas, las unidades habitacionales y del espacio, y la gestación de un nuevo ámbito de convivencia social, un nuevo fragmento de ciudad. En segundo lugar, está la construcción de modelos concertados de gestión y la creación de cauces institucionales originales con las autoridades; lo que va de la mano con la obtención de un *reconocimiento* institucional como actor negociador, como interlocutor y sujeto de derecho. A esto se añade la adquisición de una *corresponsabilidad* social e institucional por parte de la organización, así como un proceso de aprendizaje normativo, que le brinda las herramientas necesarias para la gestión institucional.

Mediante estos procesos se genera la posibilidad de crear espacios de incidencia en la vida pública, a través de la intervención organizada en la definición de políticas públicas en materia urbana y de vivienda, en la normatividad y la legislación correspondiente. La exigencia de derechos ya reconocidos y de los procedimientos legales, es otra de las prácticas recurrentes que funciona con la demanda de información, la exigencia de los mecanismos de consulta pública y el respecto a los acuerdos y convenios signados con las autoridades.

De manera paralela, la *ciudadanía* se ejerce mediante el proceso efectivo de la virtual disputa por la ciudad y el suelo urbano, lo que entra en conflicto directo con las inmobiliarias, los empresarios y las autoridades locales; así como el acceso tangible a los bienes urbanos, como parte de la riqueza social a que se tiene derecho: vivienda, servicios, escuelas, centros de salud, centros recreativos, transporte y vialidades. Todo lo cual confluye actualmente en el reconocido *Derecho a la ciudad*.

A los procesos anteriores es necesario añadir la incidencia de la organización en el ámbito educativo y de la formación política y profesional, propósito que han atendido mediante la formación de una amplia red de

escuelas formalizadas y con reconocimiento institucional, que abarcan los distintos niveles educativos, desde preescolar hasta universidad. La formación de esta red trasciende desde luego a la organización particular de Cabeza de Juárez y su gestión corresponde al ámbito amplio de la UPREZ, sin embargo, diversos habitantes de los Frentes realizan su aporte en estas escuelas, y algunas carreras universitarias (Derecho y Psicología) se imparten en el auditorio Zapata Vive, de Cabeza de Juárez.

Para finalizar pongo de relieve el desarrollo de un pensamiento estratégico en la organización, que pone a tono los objetivos originales del movimiento con la dinámica de las políticas urbanas y con la búsqueda manifiesta de un *proyecto de ciudad*.

El tema de los derechos enarbolados por la organización de Cabeza de Juárez se inscribe en una estructura más amplia del MUP, donde el propio *derecho a la ciudad*, fue debatido, analizado y formulado de manera intensiva durante varios años por las agrupaciones del MUP y numerosas organizaciones civiles vinculadas a asuntos urbanos y de vivienda, así como por agrupaciones diversas de derechos humanos. De este proceso emanó la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, documento emblemático de las luchas urbanas, consensuado con las autoridades locales y firmado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 2010.

Los límites de la acción ciudadana

Los alcances del movimiento resultan, sin duda, relevantes. Sin embargo, durante las casi 3 décadas de vida de esta experiencia, el conflicto ha sido una circunstancia que ha estado presente dentro y en torno a las organizaciones, y ha representado fuertes desafíos para éstas. Numerosos conflictos han debido ser sorteados y no en todos los casos han podido ser resueltos, de tal manera que ha habido etapas ensombrecidas por este factor, y otras en las que han aparecido fenómenos complejos de difícil solución.

Frente a la larga lista de logros acumulados y claramente atesorados, ambas organizaciones han debido hacer frente, por ejemplo, a un claro proceso de disminución de la participación en la vida comunitaria. Una vez con-

quistado el bien de la vivienda, numerosos miembros de las organizaciones se refugiaron en sus casas y dejaron de lado el trabajo colectivo; la asistencia a las asambleas disminuyó y la asunción de responsabilidades fue quedando en manos de un grupo reducido de personas. Es un fenómeno considerado como “natural” por algunos de los dirigentes, pero también ha representado un desafío para la continuidad del proyecto comunitario, y, por ello, la gente que permanece organizada se encuentra permanentemente ante la necesidad de generar nuevas estrategias que convoquen a los habitantes.

El tema de la continuidad de la participación representa uno de los problemas más acuciantes de este tipo de organizaciones, dado que desde el inicio, no toda la gente que entra a la organización lo hace propiamente “por conciencia”. En muchos casos la gente se adhiere por una mera necesidad de un bien concreto y no necesariamente se involucra en el proceso estratégico de largo plazo y en la asunción de responsabilidades. Esto requiere un gran esfuerzo de la organización.

Al lado de este tipo de problemas, en el proceso de construcción de comunidad, la organización hace frente también a problemas del entorno en que se han asentado, sortear los retos que la vida urbana les impone. La manera de atender esos retos, como puede ser el de la seguridad, el de la confianza o desconfianza entre los vecinos, etc., coloca a la organización ante importantes disyuntivas, entre implementar las acciones propias de la lógica individualista y mercantil o generar opciones alternas que den respuesta en otra dirección, con la participación de la gente.

Los problemas a los que se enfrentan las organizaciones en este tipo de experiencias para sostener la vida comunitaria son sin duda muy complejos, y requieren de fuertes esfuerzos de los dirigentes y de una gran capacidad de la organización para ascender a nuevos estadios de la articulación social. Esto no siempre se consigue y numerosas experiencias se ven truncadas. Sin embargo, en otros casos, el camino andado no se echa por la borda y da lugar a construcciones sociales alternas que, aún de manera fragmentada, construyen contrapesos significativos al proyecto individualista y mercantil de la ciudad neoliberal.

En este marco, el interés de esta trabajo estriba en poner de relieve la creación de fragmentos urbanos planificados y gestionados por la gente, en

el seno mismo de la ciudad neoliberal, lo que representa, como señala el arquitecto Enrique Ortíz, tener acceso a “pedacitos de ciudad administrados de manera alternativa por la organización popular”.¹³

Bibliografía

- Álvarez, L. 2004 *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública* (México: Plaza y Valdés; UNAM).
- Álvarez, L. 2009 “Ciudadanía” en *Léxico de la vida social* (México: UNAM; FCE).
- Álvarez, L.; Ziccardi, A. 2014 “Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un gobierno de izquierda. El caso de la Ciudad de México” en Carrión, F. (coord.) *Giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina* (Ecuador: Olacchi).
- Arteaga, J.; Mier y Terán, A. 1988 *Los protagonistas de la vivienda tienen la palabra* (México: Fondo Nacional de Habitaciones Populares).
- Azuela, A. (coord.) 1993 *La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina* (México: UNAM).
- Azuela, A. y Tomas, F. (coords.) 1997 *El acceso de los pobres al suelo urbano* (México: UNAM).
- Chatterjee, P. 2008 *La nación en tiempo heterogéneo* (Buenos Aires: CLACSO/Siglo XXI).
- Cisneros, A. 1993 *La ciudad que construimos* (México: UAM-I).
- Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) 2013 “Resultados de pobreza a nivel nacional y por entidades federativas 2010-2012” (México: CONEVAL).
- Cruz, M. S. 2001 *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México* (México: Red de Investigación Urbana; UAM-A).

13 Ver entrevista con Enrique Ortíz, octubre de 2001. Enrique Ortíz ha sido un arquitecto vinculado a las organizaciones populares, gestor de vivienda social y miembro de la Hábitat International Coalition, (HIC) sede México.

- Duhau, E. 1993 “La urbanización popular en América Latina: ¿institucionalización o pactos implícitos?” en Azuela, A. 1993 *La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina* (México: UNAM).
- Duhau, E.; Giglia, A. 2008 *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli* (México: UAM; Siglo XXI).
- Garr, E. 2009 “Polaridad socioeconómica de los trabajadores terciarios en la Ciudad de México, 2000” en Garza, G. (Coord.) *Evaluación del sector servicios en ciudades y regiones de México* (México: El Colegio de México).
- Mier y Terán, A.; Vázquez, I.; Ziccardi, A. 2012 “Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México” en Alicia Ziccardi (coord.) *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social* (México: UNAM).
- Moctezuma, P. 1999 *Despertares. Comunidad y organización popular en México 1970-1994* (México: UAM; UIA).
- Pérez, M. 2006 “México: ciudad global en la diversidad” en Bueno, C.; Pérez Negrete, M. (coords.) *Espacios globales* (México: Plaza y Valdés; Universidad Iberoamericana).
- Sánchez Mejorada, C. 2005 *Rezagos de la modernidad. Memorias de una ciudad presente* (México: UAM).
- Schteingart, M. 2001 *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México* (México: El Colegio de México).
- Turner, B. 1993 “Contemporary problems in the theory of citizenship” en Turner, B. (ed.) *Citizenship and social theory* (Londres: Sage).
- Ziccardi, A. 2012 “Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa comunitario de mejoramiento barrial de la ciudad de México” en *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen temático (México: CIDE), pp. 187-226.