

Organizaciones y luchas urbanas en América Latina: balance y perspectivas

Alfonso Torres Carrillo

Resumen

A medio siglo de la irrupción masiva de los pobladores de las barriadas populares en las ciudades latinoamericanas, el autor hace un balance histórico de las estrategias de asociación, acción y relación con las autoridades en la definición y solución de las problemáticas asociadas al consumo y la vida urbana. A partir de una tipología de las modalidades más frecuentes de organización y movilización popular, presenta cómo éstas se han venido ampliando y complejizando a lo largo de las últimas cinco décadas. A las demandas asociadas al consumo urbano y a la mejora de sus condiciones de vida se han sumado otras relacionadas a la lucha por mayor participación en la toma de decisiones sobre el gobierno de las ciudades y con la reivindicación de nuevas identidades y proyectos culturales. Finalmente, a partir de una crítica a los enfoques teóricos desde los cuales han sido estudiados los pobladores y sus luchas, esboza una propuesta analítica que pretende dar cuenta de ellos desde la perspectiva sobre constitución de sujetos sociales.

Abstract

It has been half a century urban popular population has become a massive presence in latinamerican cities. The author offers a balance of the association, action and relation that urban centres have display with authorities on the definition and the solution of urban life and consumption. Working with a typology of most frequent modalities of popular organization and movilization, this article shows how this strategies have increase in complexity in the last five decades. To the struggle for urban consumption and life quality improvements, other demands are now in the political arena: the struggle to increase participation on decision making on the cities government and reivindications of cultural projects and identities. Finally, stablishing a critique to theoretical overviews about urban population and their struggles, the author draws an analitical frame in which they are seen as social subjects.

El rápido crecimiento urbano que ha experimentado América Latina en el último medio siglo, así como sus relaciones con los procesos económicos y las contradicciones que han generado, han sido tema de interés de los estudios latinoamericanos. Desde diferentes perspectivas, los estudiosos de la "cuestión urbana" han abordado la peculiar forma en que se configuraron las ciudades latinoamericanas y el papel que han jugado los diversos actores, particularmente los pobladores populares, quienes con sus organizaciones y sus luchas se han ganado un lugar en el escenario político contemporáneo (Romero, 1980; Villasante, 1994; Gilbert, 1997).

En efecto, las ciudades de América Latina han sido escenario y contenido de un amplio repertorio de luchas y movimientos protagonizados por los pobladores populares, quienes desde sus organizaciones y luchas, no sólo han invadido las periferias de las grandes ciudades latinoamericanas haciendo expandir una y otra vez su perímetro, sino también los terrenos de las diversas disciplinas sociales, expandiendo sus fronteras teóricas y metodológicas. Sin desconocer las luchas de inquilinos y el nacimiento de barrios "obreros" en algunas ciudades de la región desde comienzos del siglo XX (Archila, 1980; Davis, 1999), el acelerado crecimiento demográfico iniciado desde la década de los cuarentas introdujo cambios cualitativos en el carácter de los actores populares ciudadanos, de sus organizaciones y de sus formas de movilización.

Desde mediados de siglo, en los países latinoamericanos se aceleró el proceso de crecimiento demográfico de las grandes ciudades, no sólo por el aumento natural de su población, sino también por los efectos perversos de una modernización capitalista que a la vez que expulsa a los campesinos de las zonas rurales, los atrae como mano de obra hacia los centros urbanos con la ilusión de seguridad y progreso.

Este rápido incremento de población en el contexto de una industrialización incapaz de incorporarla como mano de obra y de una estructura urbana insuficiente para ofrecer al contingente de migrantes acceso al suelo y servicios básicos, dio lugar al surgimiento de la llamada por aquella época "problemática urbana", expresada en fenómenos como la hiperurbanización, la macrocefalia, "los cinturones de miseria" y las invasiones de predios urbanos. Desde entonces, estos fenómenos se constituyeron en reto, tanto para los propios pobladores ciudadanos, quienes los padecen y en su resolución se juegan su propia existencia social, como para los científicos sociales y los gobiernos, para quienes era necesario explicarlos y encararlos.

A medio siglo de su aparición, tales problemas no sólo no se resolvieron sino que se multiplicaron, así como también se diversificaron las modalidades que fueron asumiendo los pobladores para afrontarlos. A pesar de las adversas circunstancias y la precariedad de recursos que su condición social les impone, los pobres urbanos, con sus luchas –silenciosas o manifiestas–, sus organizaciones y movimientos, han conquistado un lugar en las ciudades de la región, o mejor: han creado una ciudad y una ciudadanía propias. En efecto, los pobladores, más que incorporarse a las ciudades, han sido los productores de buena parte de su urbanización y su economía (Franco, 1993b; García Canclini, 1989 y 1995).

Es por ello necesario hacer un balance de las estrategias que han generado los pobladores populares urbanos latinoamericanos para sobrevivir, resistir y crecer como colectivo social, así como de los diferentes modos como han sido interpretados por sus estudiosos. Este es el propósito del presente artículo. A partir de reconocer las modalidades típicas de organización y acción colectiva de los pobladores, presentaremos una panorámica histórica de cómo se fueron articulando diversos factores estructurales y coyunturales en la generación de necesidades y demandas en torno a la organización colectiva del modo de vida en las ciudades

latinoamericanas, así como de las maneras como se fueron constituyendo actores sociales en torno a la experiencia compartida para afrontarlas mediante diversas estrategias de organización, acción y relación con otros actores urbanos.

Reconocemos por lo menos cuatro modalidades típicas de conformación y despliegue de la acción popular urbana, cada una de las cuales caracterizada por unas condiciones y reivindicaciones urbanas, unos actores, unas formas asociativas y de movilización privilegiadas, así como un tipo de relaciones particulares con los actores del sistema político. Incluso, cada estrategia típica generalmente está asociada a determinados estilos de liderazgo y tiende a configurar cierto tipo de subjetividad entre sus bases. Los "repertorios" (Tilly, 1995) o modalidades típicas de asociación y acción popular urbana que planteamos son los siguientes:

1. Asociacionismo comunitario subordinado. Pobladores de asentamientos, generalmente en el proceso inicial de consolidación, que buscan gestionar sus demandas colectivas mediante la combinación del auto-esfuerzo comunitario y la integración funcional al sistema político a través de nexos tradicionales de tipo clientelista y/o corporativista.

2. Asociacionismo independiente alternativo. Colectivos de la ciudad y/o pobladores de asentamientos populares con vínculos con agrupaciones políticas de izquierda que para obtener sus reivindicaciones privilegian la formación de organizaciones independientes de los partidos tradicionales, la movilización y la confrontación abierta con el Estado.

3. Asociacionismo autogestivo fragmentado. Actores urbanos que se asocian en torno a necesidades, reivindicaciones e intereses urbanos particulares (vivienda, educación, cultura) que privilegian la autogestión, la relación con organizaciones no gubernamentales y la generación de propuestas inéditas (no clientelitas ni contestatarias) para solucionarlos.

4. Asociacionismo ciudadanista cogestivo. Grupos y organizaciones que más allá de sus demandas presionan por crear o ampliar espacios de participación y apertura democrática; privilegian para la consecución de sus reivindicaciones la cogestión y negociación con entidades gubernamentales en el marco de los espacios y canales institucionales concedidos o conquistados.

No sobra aclarar que la anterior "tipología" –como todas– es una abstracción analítica construida para abordar una gran diversidad de prácticas y situaciones; en la vida concreta de las organizaciones particulares se pueden alternar o articular total o parcialmente tácticas propias de las diferentes modalidades. La construcción de estas tipologías y modelos de acción colectiva no sustituyen la investigación empírica pero sí pueden servir como marco de referencia para describir, comparar e interpretar los casos históricos particulares.

Es por ello que la exposición de la trayectoria de las experiencias organizativas y de lucha de los pobladores urbanos que se hará en este artículo asume una periodización basada en el predominio o emergencia de alguna de estas modalidades típicas de acción colectiva. Para cada periodo se esbozarán los aspectos del contexto económico, social y político que impactaron la estructura y los problemas urbanos, se caracterizarán los actores, formas asociativas y de acción más

sobresalientes, así como sus tácticas más frecuentes de relación con otros actores del sistema político.

Dado que la irrupción de una nueva modalidad de acción no significa la sustitución de las que la preceden y en la medida en que avanzó el siglo y crecieron las ciudades y sus problemas fueron coexistiendo y articulándose las diferentes estrategias señaladas, los periodos propuestos no son asumidos como una sucesión consecutiva de etapas sino que en algunos casos se superponen. Asimismo, tomamos distancia con cualquier presunción de linealidad progresiva que suponga que cada nuevo periodo es la "superación" del anterior y que los contextos y modalidades de acción predominantes en la actualidad sean más avanzados que los que los precedieron.

Por otro lado, es pertinente señalar que la información que se presenta para cada periodo está principalmente referida a Colombia y a México, países sobre los cuales adelanto mi tesis doctoral; aunque presentamos información sobre ciudades de otros países latinoamericanos como Perú, Brasil, Venezuela, Chile y Ecuador, el referente principal de la descripción y análisis proviene de las metrópolis señaladas. Sin negar las particularidades históricas y políticas de cada uno de los países de la región, consideramos que es útil una visión provisional panorámica y comparativa del asociacionismo y movilización de los pobladores populares.

Hechas estas aclaraciones, señalaremos la periodización propuesta en torno a la cual se organiza la exposición:

1. Surgimiento y consolidación del asociacionismo comunitario subordinado: décadas de los cuarentas y los sesentas;
2. Emergencia de la organización y movilización urbana confrontativa: de los setentas a mediados de los ochentas;
3. Diversificación y pluralización del asociacionismo urbano: de los ochentas a mediados de los noventas.
4. "Ciudadanización" de las organizaciones y movimientos urbanos: de los noventas en adelante.

Emergencia y predominio del asociacionismo comunitario subordinado

El contexto

A *grosso modo*, esta etapa corresponde a la fase expansiva de la industrialización sustitutiva de importaciones y a la de mayor crecimiento demográfico urbano de mediados de siglo. En efecto, entre las décadas de los cuarentas y de los sesentas, el proceso de industrialización de América Latina se acelera notablemente bajo el contexto del modelo de desarrollo económico adoptado por la mayoría de los países de la región y en el que se lograron altos niveles de crecimiento en la producción industrial; así, en Argentina, la producción industrial

aumenta en un 50 por ciento entre 1945 y 1955, en México se duplica en el lapso que va de 1946 a 1956, en Brasil crece en un 123 por ciento entre 1947 y 1956 y, por su parte, en Colombia la producción industrial entre 1950 y 1960 creció a un ritmo promedio de 7.2 por ciento anual (Cueva, 1990; Kamanovitz, 1989).

Este crecimiento localizado en las grandes ciudades, sumado a la disminución de los índices de mortalidad y a la oleada migratoria de las zonas rurales, llevó a que América Latina a mediados del siglo dejara de ser una región rural para convertirse en urbana. Hasta 1940, la población de la mayoría de los países de la región vivía en el campo; en las décadas siguientes la tendencia se invirtió hasta tal punto que en 1996, de cada cuatro habitantes de la región, tres eran ciudadanos. Las ciudades capitales, al concentrar el crecimiento industrial (y con ellos el comercio y los servicios), también fueron las que más absorbieron la oleada de migrantes; por ello, entre 1940 y 1960 las metrópolis latinoamericanas alcanzaron las mayores tasas de crecimiento de su historia: en la década de los cuarentas Caracas creció en un 7.6 por ciento anual y São Paulo en un 7.2 por ciento; en la siguiente década, México y Lima aumentaron su población a un 5 por ciento anual y Bogotá en un 7.2 por ciento.

Los nuevos habitantes ciudadanos y sus demandas

La mayor parte de los nuevos ciudadanos eran campesinos que huían de la pobreza y las malas condiciones de la vida rural, cuando no de la violencia política y económica. Así, por ejemplo, en 1956 Lima poseía un millón 200 mil habitantes, de los cuales 460 mil eran migrantes (Tovar y Zapata, 1995:119); en Colombia, Bogotá fue la ciudad que más migrantes recibió: de sus 660 mil habitantes en 1951, el 56 por ciento de ellos había nacido fuera de ella y para 1964 la cantidad total de migrantes llegó a 850 mil (Torres, 1994:45); por otro lado, durante la década de los cuarentas, 612 mil personas migraron hacia la Ciudad de México y aunque se dio una desaceleración de la tasa de urbanización, en los años cincuentas la migración hacia la urbe fue de 800 mil personas y durante los sesentas alrededor de 2 millones 800 mil personas llegaron a la capital mexicana; para 1970 la Ciudad de México poseía ya 8 millones 875 mil 800 habitantes (Ward, 1991).

Se iniciaba un proceso simultáneo de "colonización urbana" en las grandes ciudades latinoamericanas, protagonizado por millones de migrantes que buscaban el progreso personal y familiar que las urbes brindaban a otros sectores. En su mayoría eran jóvenes (25 a 29 años) que llegaban solos o con sus cónyuges e hijos, que recibían algún apoyo inicial de paisanos ya radicados en la urbe (Gilbert, 1997). Pese a la expansión industrial, nunca alcanzó las tasas de crecimiento demográfico y la mayor parte de los migrantes no pudo vincularse laboralmente como obreros; tuvieron que emplearse en la construcción, en el sector de servicios o en pequeñas empresas manufactureras; los que no accedieron al empleo tuvieron que ingeniarse diversas estrategias para obtener ingresos en lo que hoy llamamos "economía informal".

De este modo, en un contexto de precariedad e inestabilidad laboral, la búsqueda de un terreno donde construir una vivienda y un *habitat* dignos se convirtió en proyecto y experiencia comunes de los nuevos migrantes en los primeros años de su vida citadina; así, su experiencia de lucha compartida por conseguir suelo urbano donde ir construyendo progresivamente sus casas y la infraestructura de servicios básicos del barrio, fue configurando unos lazos de sociabilidad y un sentido de pertenencia común como pobladores populares. En la mayoría de los casos, el escenario donde aconteció esa búsqueda y en donde se materializaron sus logros fueron las *barriadas* y colonias populares.

Las modalidades más comunes de acceder al suelo urbano fueron las invasiones de terrenos y el fraccionamiento ilegal de lotes. Las invasiones, de hecho, fueron comunes en ciudades como Lima, La Paz, Santiago y São Paulo, donde existían terrenos periféricos inhóspitos de escaso valor comercial; muchas veces estas fueron promovidas o toleradas por las autoridades, al verlas como válvula de escape al déficit de vivienda y como mecanismo de control político clientelar de sus pobladores. En otras ocasiones, las invasiones *de facto* fueron impulsadas por organizaciones políticas de izquierda como el Partido Comunista en Argentina y Colombia (Calderón, 1994; Torres, 1994).

En los casos donde los terrenos aledaños tenían algún valor comercial, la represión oficial era eficaz o a los partidos tradicionales les convenía, el acceso de los pobres al suelo urbano se dio mediante los fraccionamientos ilegales. En ciudades como Bogotá y México, la urbanización "pirata", además de servir como válvula de escape a la presión por vivienda, también ha sido un buen negocio para sus promotores, generalmente articulados a los partidos políticos dominantes; en Bogotá, con la venta de los lotes subequipados en barrios sin ninguna planificación, los urbanizadores piratas obtenían ganancias hasta del 500 por ciento (Torres, 1994:31); al comenzar los setentas, en las ciudades mencionadas, más de la mitad de su población vivía en este tipo de asentamientos "irregulares".

Una vez obtenido el terreno y a la par que iban autoconstruyendo paulatinamente sus viviendas, la preocupación común de sus habitantes se centró en la consecución de agua, energía eléctrica, alcantarillado y transporte, así como en la construcción de espacios de encuentro y afirmación cultural. En una investigación realizada por el autor sobre las necesidades que convocaron acciones colectivas entre los habitantes de los nuevos barrios populares bogotanos entre 1950 y 1960, se encontró que tan importante como la construcción de la infraestructura de servicios urbanos básicos fue la construcción de templos y casas parroquiales para alojar al cura del barrio a través de la realización de bazares y reinados populares.

Las modalidades de organización y de acción

En muchos casos, la resolución de sus necesidades sólo pasó por el esfuerzo familiar o la convergencia de acciones puntuales de los vecinos del asentamiento (traer el agua de la pila o de la quebrada, "bajar la luz" de un poste cercano, construir el alcantarillado), sin necesidad de conformar un espacio organizativo

permanente. Cuando el carácter o la magnitud de los problemas sobrepasaba la capacidad de los mecanismos tradicionales de solidaridad familiar y vecinal, los pobladores generaron formas asociativas más estables como las Juntas de Mejoras, las Juntas o Asociaciones de Vecinos y los Comités de Barrio, las cuales centralizaron el trabajo comunitario y la relación con las instituciones externas para obtener recursos.

El carácter de estas primeras organizaciones de base estuvo definido tanto por el peso de las previas tradiciones comunitarias rurales como por las relaciones clientelistas o corporativas propias de los sistemas políticos en los que se inscribían (Cornelius, 1975; Borrero, 1989) y a las que estaban familiarizados en su previa vida rural. Por ejemplo, en México, la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares en 1943 centralizó corporativamente las demandas de los pobladores urbanos; en Colombia, a partir de 1958 la principal forma asociativa urbana fueron las Juntas de Acción Comunal, creadas por el gobierno en el contexto del Frente Nacional y la Alianza para el Progreso, para canalizar institucionalmente las iniciativas de los pobladores; en otras ciudades como Lima y Caracas se promovieron asociaciones de vecinos subordinadas al Estado y a los partidos en el poder.

El clientelismo —entendido como intercambio de recursos entre las organizaciones de base y el sistema político en un contexto de escasez de recursos— predominó en las relaciones entre pobladores populares, partidos de gobierno y autoridades estatales y fue viable cuando los recursos fiscales del Estado lo permitían; éstos se irrigaban a través de las redes clientelistas para satisfacer algunas demandas de los pobladores populares y reproducir las relaciones de dominación de los partidos gobernantes. En países como México, Venezuela y Ecuador, las rentas provenientes del petróleo favorecieron la existencia de un Estado paternalista con capacidad para invertir en infraestructura y servicios básicos en los asentamientos populares.

Por otro lado, tal relación instrumental entre Estado y pobladores populares urbanos permitió a éstos la consecución de una serie de bienes y recursos públicos sin necesidad del desgaste de una confrontación con el Estado en la que no estaban interesados ni estaban preparados; esta estrategia favoreció el desarrollo de un pragmatismo por parte de los dirigentes comunitarios, quienes se hicieron expertos en la consecución de recursos de múltiple proveniencia, reforzando su poder en el barrio y desestimulando otras formas de organización y de acción colectivas.

Etapas de emergencia del asociacionismo y movilización urbana contestataria

Cambios de contexto y nuevos actores en escena

Al comenzar la década de los setentas, aunque no se vislumbraba la crisis que sumiría a las economías de la región, sí se evidenciaba la incapacidad de los

gobiernos para satisfacer las demandas de la creciente población popular de las ciudades, en un contexto inflacionario, de movilización popular y de reactivación de las izquierdas. Para 1970, el Área Metropolitana de la Ciudad de México tenía 8 millones 875 mil 787 habitantes (CONAPO, 1994:41); Bogotá, el mismo año tenía una población de 2 millones 877 mil habitantes, y al igual que en otras ciudades como Lima y Caracas no sólo habían nacido nuevos barrios, sino que los surgidos en las anteriores se habían consolidado, aumentado su densidad poblacional y el abanico de sus demandas.

El clientelismo y el corporativismo urbano que habían mantenido su total hegemonía sobre las organizaciones populares fueron perdiendo terreno desde los setentas, dando margen a otras propuestas de asociación y acción de los pobladores. Desde fines de los sesentas, surgieron organizaciones urbanas en un ambiente de radicalización del movimiento estudiantil y sindical, de emergencia de nuevas fuerzas de izquierda y de presencia de sectores progresistas de la iglesia. Las nuevas organizaciones independientes tomaron distancia con las tácticas clientelistas y corporativistas de obtención de sus demandas y privilegiaron la presión directa a través de la movilización de sus bases.

Algunos casos significativos

En Ciudad de México, las nuevas generaciones de la izquierda surgidas tras los sucesos del 68, así como universitarios y sectores cristianos radicalizados, influyeron en la creación de nuevas organizaciones ajenas al corporativismo priista; este encuentro entre pobladores y los nuevos actores políticos dio origen, entre otros, al Movimiento Restaurador de Colonos (1969), a la Unión de Inquilinos de la Colonia Martín Carrera, al Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur (1974) y al Bloque Urbano de Colonias (1975).

Entre 1978 y 1983, en un contexto recesivo e inflacionario sin precedentes, el gobierno vio perder su capacidad de consenso y de liderazgo, mientras que se activaron nuevas formas de lucha; en el Valle de México, surgieron nuevas organizaciones y colonias independientes, así como frentes populares a nivel delegacional. El hecho más importante de este periodo es la articulación y unión entre movimientos: entre 1980 y 1981 se creó la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), la cual tuvo un activo papel durante la primera mitad de la década de los ochentas en las luchas reivindicativas contra el gobierno en coordinación con los movimientos sindicales independientes (Ramírez Saiz, 1986 y 1997).

En Bogotá, en medio de una coyuntura inflacionaria (entre 1970 y 1974 el costo de la vida aumentó en 120 por ciento), de emergencia de nuevos grupos de izquierda, de ascenso de otras luchas sociales y la radicalización de sectores de la iglesia católica, nuevas generaciones de pobladores populares plantearon sus demandas sociales (principalmente vías, transporte y escuelas) por métodos diferentes a los de los viejos dirigentes comunales. En contraste con las décadas anteriores se generalizaron formas manifiestas de protesta (marchas, peleas calle-

jas, plantones y paros cívicos) en demanda de servicios públicos; en los primeros 4 años de la década de los setentas se presentaron más movilizaciones que en los 16 años anteriores. La lucha contra la Avenida de los Cerros (1971-1974), los paros zonales y el Paro Cívico de 1977, ejemplifican esta nueva experiencia de protesta social desde los barrios.

En Quito, la emergencia de organizaciones y luchas contestatarias se incrementó a partir del proceso de democratización iniciado en 1979 y en medio de una crisis económica. Esta estrategia de lucha que las organizaciones barriales implementan frente al Estado, les permite lograr algunas de sus demandas; tal éxito las legitimó como socialmente válidas ante la población, al igual que las formas de lucha empleadas. Es también cuando en la capital ecuatoriana se dan los intentos de unificación de las organizaciones urbanas impulsadas por la izquierda: nacen la Federación de Barrios del Suroccidente y la Coordinadora de Organizaciones del Sur (1981), la Unión de Organizaciones Barriales de Quito y el Comité de Lucha de los Pobres (1982), la Federación de Barrios de Noroccidente (1983) y la Federación de Barrios Marginales de Pichincha (1984).

Otros casos como el de Santiago de Chile y Lima son más conocidos. La capital chilena, en vísperas de las elecciones de 1970, fue escenario de más de un centenar de invasiones de terrenos encabezadas por los partidos de izquierda que apoyaban la candidatura de Salvador Allende; aun en el contexto de la dictadura, fueron los pobladores uno de los pocos actores que continuaron protestando. En Perú, el gobierno militar de Velasco Alvarado buscó ganarse y movilizar a la población de las barriadas populares promoviendo la organización vecinal: en 1971 creó el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social encargado de la relación con los barrios (pueblos jóvenes) y sus organizaciones. Sin embargo, a lo largo de la década las organizaciones presionan por mayor autonomía, la cual van a consolidar a fines de los setentas cuando participan activamente en los paros nacionales de 1977, 1978 y 1979 que obligaron a los militares a dejar el poder a gobiernos civiles (Olivera, 1994:223).

Vemos cómo durante la década de los setentas y comienzos de los ochentas cobraron centralidad los intentos por generar entre los pobladores organizaciones más independientes de los partidos políticos hegemónicos y del Estado; el nuevo asociacionismo que surgió por ese entonces buscó afirmar una posición autónoma frente al Estado, entendida como no utilizar las mediaciones de los partidos y privilegiar las movilizaciones y los actos de protesta para obtener sus demandas; ello no significó que las prácticas clientelistas y corporativistas hubiesen desaparecido, por el contrario, aunque fueron perdiendo influencia, continuaron dominando las relaciones entre pobladores y Estado en la mayoría de los asentamientos de las ciudades analizadas.

Pese a su beligerancia y al impacto político de sus acciones, esta modalidad de organización popular independiente de los partidos tradicionales no alcanzó gran cobertura con respecto al total de los asentamientos. En algunos casos, la inexperiencia y el dogmatismo de las izquierdas que apoyaron los procesos, así como la represión oficial, provocaron divisiones y el debilitamiento de los movimientos

y de las coordinaciones que se habían establecido a nivel nacional. Las disputas entre las corrientes de izquierda fueron evidentes en los Comités Pro-defensa de los Barrios Orientales de Bogotá que resistieron a la construcción de la Avenida de los Cerros (Torres, 1994) y en la Ciudad de México dentro de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Bouchier, 1988).

Por otro lado, los gobiernos –en muchos casos en manos de militares– no reconocieron la legitimidad de las organizaciones que escapaban de su control, buscando en la mayoría de los casos reprimirlas y en otros desacreditarlas o cooptarlas (en Venezuela se normatizaron las Juntas de Vecinos); en algunas ciudades como Bogotá, Quito y México se expiden normas que regulan la legalización de los llamados barrios “subnormales”.

Diversificación del asociacionismo popular urbano

Los nuevos contextos

Las condiciones y posiciones descritas fueron cambiando a lo largo de los ochentas conforme las particularidades de cada país, pero teniendo como trasfondo común los procesos de transición democrática, la agudización de la crisis económica y el impacto sobre la población urbana de los ajustes neoliberales. En cuanto a nuestro tema, los rasgos más característicos de este periodo han sido la diferenciación y la pluralización del asociacionismo popular, la innovación en las formas de acción colectiva y en la tendencia a entrar a participar en los procesos de cambio político y democratización urbana que impulsan los gobiernos de la región, en el contexto de la llamada “transición democrática”.

Agustín Cueva (1990) trae a memoria cómo a fines de los setentas, la mayoría de los países de Latinoamérica padecía regímenes militares; personajes como Augusto Pinochet y Anastasio Somoza representaban las dictaduras que gobernaban las tres cuartas partes de la población latinoamericana. En contraste, durante la década de los ochentas y los primeros años de los noventas, estos países vivieron procesos de transición democrática: primero Uruguay, luego Argentina, Brasil, Perú, Bolivia y los países centroamericanos, finalmente Paraguay y Chile fueron retornando a regímenes de gobierno electo; países como Colombia, Venezuela y México, caracterizadas por sus restringidos regímenes democráticos, también iniciaron procesos de apertura política.

Sin embargo, con la excepción de Nicaragua, el reemplazo de las dictaduras y las “transiciones democráticas” no fueron resultado de un triunfo popular, sino de concesiones –bajo la tutela estadounidense– pactadas entre los que detentaban el poder y querían seguir participando de él. Esto marcaría definitivamente los alcances de los actuales procesos de democratización en América Latina. Mientras la Casa Blanca y el Pentágono hostigaron hasta hacer caer la democracia popular sandinista e invadieron Granada y Panamá, apoyaron con beneplácito las limitadas democratizaciones de otros países en la medida en que no se alejaran de sus pautas políticas.

Paradójicamente, esta democratización política coincidió con una crítica situación de la economía de la mayoría de los países de la región y con el inicio de la aplicación de políticas neoliberales en algunos de estos. En efecto, la profunda crisis que afectó la economía latinoamericana se manifestó en la disminución del PIB, en la galopante inflación (llegó a mil por ciento en 1989) y disminución del salario real, y en el crecimiento de la deuda externa (US \$440 mil millones en 1989); también en la pérdida de participación del continente en el comercio mundial (sólo del 3.8 por ciento en 1987) y en la inversión extranjera (5.7 por ciento en 1987). En esta "década perdida" también se hizo evidente la acentuación de la desigualdad social, de la pobreza (60 por ciento de la población en 1990) y del desempleo, así como de la informalización de su economía (para 1990 casi el 50 por ciento de la PEA).

Ante dicha crisis se hizo imperativa la búsqueda de salidas tendientes a recuperar el proceso de acumulación. Bajo la presión de la banca internacional y de Estados Unidos, la mayoría de los países iniciaron "políticas de ajuste económico" para abrir sus economías al capital internacional. Las nuevas medidas de reestructuración se orientaron hacia la liberalización de mercados, el control monetario, la reducción del Estado, la restricción salarial y la privatización; esta última se convirtió en un componente clave de la reestructuración, pues cumplía un triple propósito (Corredor, 1995): obtener recursos para atender compromisos internacionales, atraer capital extranjero y avanzar en la liberalización de mercados.

Pasada la euforia de los éxitos de las medidas neoliberales frente al control de la inflación, sus nefastas consecuencias económicas y sociales no se hicieron esperar; aumentaron el desequilibrio en la balanza comercial; el mercado financiero se convirtió en un lucrativo lugar de especulación para los acreedores internacionales; la deuda externa de América Latina en 1994 creció a 534 mil millones de dólares y "el saldo negativo de la balanza de pagos de América Latina y El Caribe pasó de 19 mil millones de dólares en 1991 a 50 mil millones de dólares en 1994" (Sotelo, 1995).

A nivel social, las consecuencias adversas de los "sacrificios sociales" impuestos por el modelo no se hicieron esperar; los más afectados han sido los ya empobrecidos, así como los trabajadores asalariados y sectores medios de la población quienes han visto deteriorar aceleradamente sus condiciones de vida. El recorte de derechos laborales, exigidos por la "flexibilización" acrecentaron el desempleo, la caída de salarios reales y el crecimiento de la informalidad; por otro lado, las consecuencias de la polarización social alimentada por el neoliberalismo han deteriorado los lazos y cimientos de integración social expresado en la generalización de la criminalidad.

Cambios urbanos y nuevo asociacionismo diferenciado

En las ciudades el neoliberalismo ha agudizado la pobreza y la desigualdad (Vuskovic, 1990), configurando un nuevo escenario urbano expresado en el deterioro

ambiental y en la precaria condición de vida de los pobladores, en su fragmentación y desestructuración, en la multiplicación de estrategias de sobrevivencia y formas organizativas autogestionarias por parte de los empobrecidos, en el incremento de la criminalidad y en el estallido de reacciones masivas de descontento. En las nuevas barriadas, se reproduce la precariedad de los cinturones de miseria de las décadas anteriores, sólo que el contexto de crisis aleja las esperanzas de alguna incorporación laboral, la consecución clientelista de servicios o mejora en su calidad de vida: "el hambre, la falta de trabajo y la carencia general se convierten en un nuevo motor de las relaciones sociales y de las pautas de valores entre los pobladores populares" (Tovar y Zapata, 1995:132).

En algunos casos como en el de Bogotá, la carencia reactivó el clientelismo (Gutiérrez, 1998); en otras generó organización, como en Lima, Santiago y La Paz donde muchas de las organizaciones que surgen desde los ochentas, lo hacen alrededor de esas necesidades y de situaciones de emergencia; los "destechados" se aglutinaron en torno a asociaciones independientes de viviendistas; las mujeres constituyen Comedores Comunitarios, asociaciones productivas en los barrios y guarderías comunitarias; el Programa del Vaso de Leche, surgido durante el gobierno municipal de Izquierda Unida a comienzos de esa década ha tenido que ser asumido por los gobiernos limeños subsiguientes y convertirse en política nacional.

En estas organizaciones de sobrevivencia, profundamente articuladas al tejido social barrial, han ganado un protagonismo las mujeres; anteriormente con un papel secundario en la organización vecinal, copan la vida diaria de los barrios populares. Desde su preocupación como madres se organizan para atender necesidades colectivas como la atención y alimentación de los niños del barrio, a la vez que van ganando espacios de dirección, afirmando su autoestima e incorporando reivindicaciones de género, que en la mayoría de las veces ha enfrentado la oposición de esposos y dirigentes vecinales tradicionales.

En muchos casos, la escasez, el aumento del costo de la vida, de los servicios públicos o el anuncio de medidas de austeridad generó estallidos de protesta y motines. Gilbert (1997) nos recuerda algunos de estos episodios: manifestaciones contra el incremento de precios y la inflación en Buenos Aires y Mendoza en 1982 y 1985; huelgas generales en Bolivia ente 1983 y 1987 contra el paquete de austeridad propuesto; motines en las ciudades brasileñas de São Paulo, Río de Janeiro, Brasilia y las ciudades del nordeste en 1983, 1986, 1987 y 1997 contra el incremento del precio de los alimentos; protestas en Santiago y Valparaíso, Chile causadas por la devaluación y la eliminación de subsidios entre 1983 y 1985; huelgas generales contra el aumento de precios en Quito y Guayaquil entre 1982 y 1987; motines y saqueos en Guatemala en 1985; a estos casos hay que sumarles los 285 paros cívicos en Colombia entre 1977 y 1989 y el Caracazo del 27 de febrero de 1989.

Junto a las asociaciones de sobrevivencia y las protestas urbanas frente a la crisis y las medidas de ajuste neoliberal, desde los ochentas se han hecho evidentes otras experiencias organizativas urbanas no asociadas directamente a los efectos de las políticas neoliberales, sino más bien a los procesos de fragmentación y

diferenciación dentro del mundo popular ciudadano; las barriadas también son escenario de la emergencia de nuevos actores sociales, portadores de modos de ser, subjetividades, formas de acción y utopías inéditas. Uno de los casos más evidentes y documentados es el de los jóvenes.

Para mediados de los ochentas, muchos de los barrios populares de los cincuenta y sesenta se han consolidado e integrado a la malla urbana; al igual que en aquellos surgidos después, los jóvenes han ganado mayor presencia demográfica y social: se les ve en las calles, parques y demás espacios públicos de las zonas populares; algunos se involucran activamente en grupos parroquiales, bibliotecas comunitarias, grupos artísticos y educativos; otros forman parte de bandas y pandillas cercanas a las actividades delictivas y que generan reacciones "perversas" de algunos vecinos que se asocian para defenderse de aquellos e incluso para eliminarlos físicamente. De ese modo, en las dos últimas décadas, en esa lucha por el reconocimiento como sujetos con deseos y proyectos propios los jóvenes disputan su identidad frente a otros actores y poderes establecidos.

Los casos de Ciudad de México y Santafé de Bogotá

Concluimos el análisis de este periodo centrándonos en los casos de la Ciudad de México y Santafé de Bogotá, ciudades donde han surgido expresiones significativas de un nuevo movimientismo popular, así como de las dinámicas de apertura política o reforma administrativa que plantean nuevos retos a organizaciones y movimientos populares urbanos.

En México, la profundización de la crisis económica nacional entre 1982 y 1988, que provocó que los salarios perdieran el 50 por ciento de su capacidad adquisitiva y que el desempleo alcanzara niveles alarmantes, también llevó a disminuir la atención del Estado a los sectores populares urbanos. La política de austeridad impuesta por el presidente mexicano Miguel de la Madrid redujo el presupuesto para los gastos de infraestructura urbana que demandaban las organizaciones populares; también las demandas urbanas sólo encontraron la negativa del Estado por la ausencia de recursos.

Mientras tanto, y como complemento a su política de falta de atención a sus compromisos sociales, el gobierno de De la Madrid introdujo políticas que buscaban la institucionalización de las demandas urbanas. Con la Ley Federal de Vivienda y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda impulsó las cooperativas y las organizaciones autogestivas comunitarias como únicas mediaciones organizativas autorizadas para la gestión de vivienda. A través del Fondo Nacional de la Habitación Popular (FONHAPO) el gobierno buscó controlar la demanda de suelo y vivienda y generar nuevas formas de relación clientelar (Farrera, 1994). Tal estrategia le reportó al gobierno el control sobre cientos de nuevos asentamientos, le ahorró presupuesto y mejoró su eficacia de respuesta a la demanda popular por la vivienda, arrebatando la bandera o cooptando algunas organizaciones del ya debilitado MUP durante los años previos al terremoto del 19 de septiembre de 1985.

Este acontecimiento excepcional reactivaría al MUP mexicano y le daría un nuevo sentido. Para ese año, la demanda de vivienda se mantuvo en la periferia, pero también se había trasladado al centro de la ciudad, donde la CONAMUP, en reflujó, tenía poca capacidad para conducirlos. Por otro lado, la magnitud sorpresiva de la catástrofe puso en evidencia tanto la capacidad de respuesta de la población, que organizó brigadas y asociaciones "espontáneas" para canalizar la solidaridad con las víctimas, como la incapacidad del gobierno y sus instituciones para actuar pronta y eficazmente.

El sismo también evidenció un problema para el cual las autoridades no estaban preparadas: el de medio millón de damnificados que de un día para otro se habían quedado sin una vivienda y que decidió agruparse en asociaciones para presionar al gobierno una solución eficiente y digna. En octubre de 1985 estas asociaciones se unen en torno a la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) la cual puso en el centro de la movilización y la negociación la demanda de los inquilinos, logrando ser reconocida como el órgano oficial de interlocución de los damnificados a través del establecimiento, en 1986, del Convenio de Concertación Democrática.

La CUD y sus acciones introdujeron nuevas características al MUP: haber logrado una centralidad a las luchas urbanas, las cuales hasta entonces habían sido marginales políticamente; haber alcanzado un nivel propositivo y una capacidad de reconocimiento y negociación con las autoridades sin perder su autonomía; por último, el haber logrado ampliar su influencia más allá de sus propias bases, atrayendo la atención y simpatía de amplios sectores de la opinión pública.

Esta amplitud en la concepción y en la acción del MUP sería retomada y enriquecida por las formas asociativas posteriores, en particular por la Asamblea de Barrios (AB) que nació en 1987 como desarrollo de la CUD; en poco tiempo logró una amplia convocatoria y agrupó organizaciones de colonos, viviendistas e inquilinos de la ciudad. Simbolizada por el personaje Superbarrio Gómez, la AB demostró, desde su origen, capacidad de gestión en la consecución de demandas y en la interlocución con el gobierno de la ciudad y de la federación. Regalado (1997) destaca los siguientes aportes de la Asamblea de Barrios al MUP:

1. La movilización permanente, no sólo como arma de lucha sino como búsqueda de espacios de reconocimiento público;
2. El espíritu de solidaridad entre familias y vecinos, construyendo nuevas formas de sociabilidad e identidad colectiva;
3. El mantener la iniciativa social y política con acciones audaces, creativas y flexibles;
4. La festividad y simbolismos que acompañan sus luchas;
5. La concepción global de la problemática de la ciudad;

A nivel político, la Asamblea de Barrios ha sido decisiva en el apoyo a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones presidenciales de 1988, así como en la creación posterior del Partido de la Revolución Democrática y su

triunfo en las elecciones de 1997. En efecto, desde fines de la década de los ochentas la cuestión electoral adquirió centralidad en la coyuntura política mexicana al vislumbrarse por primera vez el triunfo de una fuerza política diferente al PRI, en torno a la figura de Cárdenas y posteriormente junto a los partidos de oposición. La experiencia acumulada por el MUP daba posibilidad de aporte en el conocimiento de las problemáticas de la ciudad y en la definición de programas y proyectos urbanos alternativos.

Con la elección de Cárdenas como primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, casi todos los dirigentes históricos de la Asamblea de Barrios y de otros movimientos urbanos aliados al neocardenismo ocupan cargos en el gobierno de la ciudad o en las delegaciones (municipios), dejando de ser movimiento opositor para ser gobierno. Ello ha significado un *impasse* para estas organizaciones y sus reivindicaciones, pues ha entrado en reflujo la movilización para presionar por la solución a sus problemas por el temor a deslegitimar al nuevo gobierno del PRD.

Con respecto a Colombia, el asociacionismo popular urbano no ha estado asociado tanto a los efectos de la crisis económica como sí a las dinámicas sociales vividas en torno al crecimiento urbano y a las coyunturas políticas de las dos últimas décadas, marcadas por la diferenciación de actores y demandas urbanas, la crisis de representatividad y legitimidad del Estado y de los partidos políticos, la agudización del conflicto armado, los efectos de la economía del narcotráfico, las reformas políticas y las iniciativas de pacificación.

Para el año de 1977, Bogotá era ya una urbe con tres millones y medio de habitantes y dos décadas después supera los seis millones y medio, de los cuales, más del 65 por ciento vive en barrios construidos por sus pobladores. Durante los ochentas y noventas la proliferación de asentamientos populares se ha concentrado en algunas zonas, las cuales fueron también los escenarios privilegiados de la aparición de nuevas formas de organización barrial y de estrategias inéditas para presionar por sus demandas. Junto a los barrios piratas, surgieron algunas invasiones de hecho y urbanizaciones por iniciativa de Cooperativas o Asociaciones de Vivienda populares; en algunas de estas se han podido experimentar formas de participación popular y comunitaria más avanzadas, tanto en el diseño y la construcción, como en la organización posterior de sus habitantes.

A lo largo de los ochentas también aumentaron las organizaciones autogestivas en torno a actividades productivas, reivindicativas y culturales. En algunos barrios, el trabajo parroquial o pastoral de algunas comunidades religiosas desembocó en Grupos Juveniles o en Comunidades Eclesiales de Base (CEBs) comprometidos con acciones de promoción comunitaria y organización popular. Estas nuevas experiencias asociativas –algunas impulsadas o apoyadas por Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)–, favorecieron la organización de base, la educación de sus miembros y ampliaron las formas de gestionar sus necesidades y demandas.

A la par del agotamiento de la modalidad clientelista de gestión de demandas barriales y el incremento del nuevo asociacionismo independiente, creció el número de acciones de protesta: marchas dentro de los barrios, hacia oficinas

públicas o hacia la Plaza de Bolívar, bloqueo de vías, toma de oficinas y paros cívicos. A las demandas por servicios públicos y sociales se sumaron nuevos temas como la recreación, la seguridad, la defensa ambiental y el respeto a los derechos humanos. Cuando la magnitud de las demandas era suprabarrial, se generaron coordinaciones para presionar a las autoridades y para fortalecer la organización autónoma; surgieron así coordinaciones y redes zonales o sectoriales en torno a reivindicaciones típicamente urbanas y en torno a demandas culturales y políticas.

Desde mediados de la década de los ochentas, en el contexto de la "apertura democrática" y de la descentralización iniciadas por el presidente Betancourt (1982-1986), pero más aún desde 1991 con la promulgación de una nueva Carta Constitucional, el Estado colombiano ha introducido una serie de reformas institucionales que buscan redefinir sus relaciones con sus ciudadanos; para nuestro caso, se han abierto algunos espacios de "participación ciudadana" en el manejo de asuntos como la salud, la educación, la atención a la niñez y a la juventud, así como en la administración y control del gobierno de las ciudades.

La puesta en marcha de la Nueva Constitución Política y de la descentralización administrativa del Distrito Capital (Santafé de Bogotá), en particular la elección de Juntas Administradoras Locales (JAL) desde 1992, ha desplazado parcialmente el escenario de las demandas urbanas del barrio a la localidad (grandes unidades administrativas en las que está dividida la ciudad). A pesar de sus limitadas funciones, tanto líderes y organizaciones ligadas al clientelismo como aquellos provenientes de las experiencias asociativas contestatarias y autogestivas surgidas en los setentas y ochentas, han buscado participar electoralmente o con proyectos para los Planes de Desarrollo Local. La participación en este nuevo proceso político administrativo se ha convertido en un reto para las organizaciones populares urbanas, como lo desarrollaremos en el numeral 4.

Concluimos el recuento de la tercera etapa puntualizando cómo desde la década de los ochentas los pobladores populares de las ciudades latinoamericanas se han venido diferenciando y sus tácticas de asociación y acción social enriqueciéndose; esta ampliación de repertorio ha sido resultado tanto de las nuevas demandas surgidas con la pluralización y complejización de la vida urbana, como por la experiencia acumulada en las fases previas. Los procesos de cambio político, en particular la apertura de canales y espacios de participación en la elección, en la gestión y en el control de los gobiernos de las ciudades, se fueron convirtiendo en un reto para las organizaciones urbanas existentes.

¿Hacia una ciudadanía subordinada del asociacionismo urbano?

Hemos hecho un recorrido sobre la forma en que los pobladores populares de las grandes ciudades latinoamericanas se han convertido, como lo señala Romero (1992), en un lugar de construcción de sujetos sociales, ineludible a la hora de pensar y encausar los problemas urbanos. Desde el aluvión migratorio iniciado

en los cuarentas, pasando por su conflictiva e incompleta incorporación a la estructura urbana y de servicios públicos y sociales, hasta llegar a la conquista de espacios de participación –conflictiva e incompleta– en la gestión y el gobierno de la ciudad, los pobres urbanos y sus organizaciones han sido sujetos y objetos de las políticas gubernamentales y de la investigación social.

Hemos visto cómo desde los setentas se han presentado cambios en el modo como los pobladores pobres se organizan y relacionan con el sistema político; ello se ha expresado en el aumento de organizaciones independientes de las redes clientelares y pactos corporativos, en la aparición de asociaciones autogestivas en torno a diversas reivindicaciones urbanas y en la generalización de formas de protesta colectiva; también por el surgimiento de redes y coordinaciones entre grupos y en algunos casos, de movimientos populares urbanos con capacidad de incidir en el sistema de poder urbano.

Durante la última década del siglo XX la vida de los pobladores de las grandes ciudades latinoamericanas continúa viéndose afectada negativamente por los efectos pauperizadores de la liberalización de la economía; como lo señala Velásquez (1999), las ciudades de América Latina están atravesadas por una doble tensión: por un lado, la presión ejercida por la globalización económica, por el otro, la ejercida por las demandas de la población que padece sus efectos. La desindustrialización y la flexibilización laboral, por ejemplo, arrojan día a día miles de trabajadores al desempleo e incorpora mujeres, jóvenes y niños al sector informal de la economía.

Como lo muestra el informe de la CEPAL de 1999, la pobreza se concentra cada vez más en las urbes latinoamericanas; la mayor parte de los pobres del continente (60 por ciento) vive en las ciudades y el número tiende a mantenerse a lo largo de la década: 240 millones de pobres y 90 millones de indigentes; incluso es probable que el número tienda a aumentar en países como Colombia como consecuencia de la recesión económica y agudización del conflicto armado al finalizar la década. Pobreza y desempleo constituyen las condiciones para la generalización de otros problemas como el aumento de la delincuencia y de la inseguridad en las ciudades. La violencia se enseñorea de los espacios familiares y barriales afectando el tejido social básico de los sectores populares urbanos y en muchos casos el del mismo tejido asociativo, dado que los grupos de base deben competir en sus territorios con pandillas, bandas y toda clase de organizaciones criminales.

Paradójicamente, a la vez que las condiciones de vida de la población urbana se deterioran y se agravan los problemas urbanos, durante la última década del siglo las ciudades latinoamericanas también han sido el escenario de interesantes cambios políticos de orientación democratizadora. Tanto por las políticas de modernización del Estado como por la presión de algunas organizaciones sociales y políticas por una mayor participación en el gobierno y gestión de la ciudad, la estructura política de algunas urbes de la región ha sufrido modificaciones tendientes ya sea a la descentralización administrativa o a la apertura de espacios de participación y control ciudadanos. Los casos de Bogotá D. C. y de México D. F.

nos ilustrarán los alcances, limitaciones y sospechas que generan estos procesos "democratizadores" en particular con relación a las dinámicas organizativas que hemos analizado hasta ahora.

Santafé de Bogotá: descentralización y apertura política

En las dos ciudades a las que nos hemos centrado en este artículo, Santafé de Bogotá y Ciudad de México, pero también en otras, durante los últimos años se viene dando una serie de cambios políticos que han posibilitado la aparición de mecanismos y espacios de participación ciudadana en la administración y gobierno local y municipal que están afectando los anteriores modos de acción entre organizaciones populares urbanas y Estado. Tales cambios han sido el resultado tanto de la presión ejercida por las fuerzas sociales independientes y por la oposición política, como por las exigencias de modernización estatal impuestas por la neoliberalización económica.

Para el caso de Bogotá —como ya lo señalamos—, la ampliación de espacios de democratización y participación está asociada a la política de descentralización iniciada en los ochentas y a los cambios políticos introducidos por la Constitución de 1991. La descentralización fue una respuesta institucional a la creciente ola de protestas sociales cuyo escenario principal era de carácter local y regional; en un contexto de centralismo político y administrativo y de ausencia de espacios de expresión política diferentes al bipartidismo, desde los setentas el país vio multiplicar movimientos regionales, paros cívicos y movilizaciones campesinas e indígenas. El fracaso de las medidas represivas ensayadas por los dos gobiernos anteriores, llevaron a que durante el gobierno de Belisario Betancourt se iniciara un proceso de descentralización administrativa y "apertura democrática".

El objetivo de la Reforma Municipal de 1986 era doble: de un lado, entregar a los gobiernos locales una serie de atribuciones, competencias y recursos que les permitiera dar respuesta a las demandas ciudadanas; de otro, darle vía a la participación ciudadana en la vida local a través de la elección popular de alcaldes, la consulta municipal, las Juntas Administradoras Locales y la participación de los usuarios en la dirección y control de las empresas de servicios públicos (Velásquez, 1999:163).

En Bogotá, la implementación de estas normas sólo fue posible de manera parcial hasta la promulgación de la nueva Carta Constitucional de 1991. Hasta 1992, la única medida que había sido aplicada era la elección desde 1988 del Alcalde Mayor de la ciudad. Las otras medidas chocaron contra el "limbo jurídico" creado por la Reforma Constitucional de 1945 que establecía a la capital de la república como Distrito Especial que se sustraía del Régimen Municipal ordinario. Sólo hasta la promulgación de la nueva Carta Constitucional de 1991 pudo superarse el *impasse*.

En 1992 el Congreso de la República reglamentó la creación de las Juntas Administradoras Locales (en adelante JAL) en Bogotá, las cuales fueron elegidas por primera vez en marzo de 1992, junto con la elección del Alcalde Mayor y del

Concejo Distrital. Así, la localidad (cada una de las 21 unidades administrativas en que se divide la ciudad), al tener potestad de distribuir ingresos del Distrito, al contar con autoridades propias y competencias definidas, se convirtió en nuevo escenario de participación y control ciudadano. La primera elección de las JAL fue recibida con indiferencia por la ciudadanía (abstención del 71 por ciento), pero generó expectativas entre las diferentes organizaciones de pobladores. Los líderes comunales vieron una oportunidad de mantener su poder, lanzándose como candidatos y movilizándolo de sus barrios.

Las organizaciones independientes reaccionaron de diversos modos: la mayoría se marginó de participar al ver en las JAL un mecanismo más de integración; algunas asociaciones, entusiasmadas con el ambiente generado por la nueva Carta Constitucional, vieron en las JAL una oportunidad de construir un poder local; finalmente, otras organizaciones las vieron como un espacio para ganar experiencia en el ámbito de la administración local. De las 184 curules que se disputaban, sólo dos ediles cívicos independientes del bipartidismo fueron electos; las otras 182 quedaron en manos de los viejos dirigentes aliados con los concejales de los partidos tradicionales. Por su inexperiencia, las primeras JAL sufrieron múltiples tropiezos técnicos y administrativos y reprodujeron los vicios clientelistas de las Juntas Comunales; su ineficacia como mediadoras entre la población y las autoridades, permitió que las demandas y protestas urbanas siguieran teniendo como interlocutor principal al gobierno distrital central.

Pese a lo anterior, muchas organizaciones comunitarias independientes y grupos formados en torno a reivindicaciones específicas decidieron contender electoralmente para la conformación de las JAL. Así, en los comicios para renovarlas en 1994 y 1997 se multiplicó el número de candidaturas independientes, así como de alianzas entre dirigentes sociales y agrupaciones de izquierda; pese a la inexperiencia en materia de campañas y elecciones, en algunas localidades lograron colocar como ediles a sus candidatos, aunque en minoría frente a los provenientes de los partidos.

El balance del papel jugado por los ediles cívicos aún es limitado y marginal, dado que en las JAL predominan personajes articulados a las redes clientelares o con intereses políticos individuales; sin embargo, en las localidades donde han tenido impacto (Chapinero, Suba, Uribe), esta tímida presencia ciudadana independiente comienza a ser una experiencia en la gestión local, más allá de los barrios y de las reivindicaciones particulares.

Por otro lado, la Constitución Política de 1991, resultado de una Constituyente con un amplio espectro político y social, también generó nuevos espacios de participación política, los cuales desafían las formas tradicionales y contestatarias de relación entre las organizaciones urbanas y el Estado. Al definir a Colombia como un "Estado Social de Derecho, democrático, descentralizado y participativo", al plantear la participación como un "derecho y un deber" y al crear una serie de mecanismos específicos de participación política y social, la nueva Carta Política cambió sustancialmente el escenario institucional nacional, municipal y local.

La creación de mecanismos de consulta a nivel nacional, regional y local, de iniciativa legislativa ciudadana y de espacios de fiscalización, de control y de decisión (ampliación de funcionarios electos, consulta popular, referendo, plebiscito y revocatoria del mandato), ampliaron los canales de participación ciudadana, pero no las condiciones y estructuras del poder. Ello ha generado una frustración que se traduce en la persistencia de movilizaciones y protestas por demandas sociales aún insatisfechas (García y Zamudio, 1997).

Dentro del marco de la descentralización y de las nuevas políticas sociales, diferentes instituciones del gobierno nacional y distrital vienen impulsando espacios de "participación" en la gestión comunitaria en sectores como la salud, la educación, la atención infantil y la cultura. Han nacido asociaciones y redes para impulsar y ejecutar las políticas gubernamentales en cada sector, las cuales promueven de nuevo la conjunción de recursos comunitarios con el financiamiento proveniente del gobierno. Los grupos surgidos bajo estas políticas o que se han involucrado en ellas viven una tensión entre su autonomía y su dependencia frente al Estado y los partidos, los cuales ven en ellas una oportunidad de renovar el clientelismo y el control sobre las poblaciones populares.

México D.F.: hacia una transición democrática

En la Ciudad de México el camino a la democratización y a la apertura de espacios de participación ciudadana ha sido más tortuoso. En 1991, Ward señalaba que "pocos lugares en el mundo democrático tienen menos democracia local que la Ciudad de México". Desde 1928 hasta 1997 los capitalinos no pudieron elegir por votación directa a sus gobernantes; el gobierno del Distrito Federal permaneció durante siete décadas bajo poder del presidente a través de un Regente con el argumento —poco convincente— de evitar una confrontación entre los poderes centrales y locales.

En lo referente a la participación ciudadana a nivel local, sólo hasta 1970, durante el gobierno del presidente Luis Echeverría, se crean unas Juntas de Vecinos concebidas como "órganos de colaboración" organizados a nivel delegacional (división administrativa del D.F.), los cuales nombran un representante al Consejo Consultivo de la ciudad, sin poder efectivo. En 1978, en el contexto de la emergencia de organizaciones populares independientes del PRI, el gobierno creó las Asociaciones de Residentes y los Comités de Manzana, con funciones exclusivamente consultivas e informativas. En orden jerárquico, el siguiente era el esquema de participación impulsado en los setentas para contrarrestar el impacto del MUP:

1. Consejo Consultivo (nivel distrital)
2. Junta de Vecinos (nivel delegacional)
3. Asociaciones de Residentes (colonias y unidades habitacionales)
4. Comités de Manzana.

Sólo estos últimos eran constituidos por elección directa; de ahí para arriba se conformaban por delegación indirecta. Pese a ser las primeras formas de partici-

pación ciudadana, su carácter vertical, limitado y autoritario, así como su control oficial hizo que despertaran poco entusiasmo entre la población, la cual tuvo una escasa participación. En cuanto a la representación ciudadana a nivel distrital, ésta tuvo su primera y tímida expresión en la creación de la Asamblea de Representantes del D.F. en 1987, pero aún con facultades meramente propositivas y de vigilancia; sólo hasta 1997 obtuvo funciones legislativas y pasa a llamarse Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Las elecciones presidenciales de 1988 pusieron de manifiesto la crisis de legitimidad del régimen político mexicano, especialmente en las grandes ciudades donde ganó la oposición; ello llevó al gobierno de Carlos Salinas de Gortari a plantear la necesidad de una reforma política democrática. En ese contexto, en 1991 el entonces regente Manuel Camacho presentó una propuesta de reforma política para "democratizar el gobierno de la ciudad" reanimando la discusión sobre un gobierno propio para la ciudad. La convocatoria fue acompañada de audiencias públicas para vincular a la ciudadanía en su discusión y reformulación.

La oposición insistió en reformar profundamente la estructura de gobierno del D.F. y en convertir a la Ciudad de México en un estado con gobierno y Asamblea Legislativa electos. Al no llegar a un acuerdo con la oposición, el gobierno federal decretó en 1992 la elección del regente de la ciudad, la ampliación de las funciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) y la creación de los Consejos Ciudadanos Delegacionales. En el contexto del acuerdo firmado por los candidatos a la presidencia de la República en enero de 1994, se facultó a la ARDF para emitir la Ley de Participación Ciudadana, en la cual se establecieron los mecanismos para la elección de los Consejos Ciudadanos; además se le asignaron las siguientes funciones (Safa, 1998:256):

1. Aprobar, supervisar y evaluar los programas delegacionales de uso de suelo;
2. Recibir los informes y quejas de la ciudadanía sobre la administración pública;
3. Proponer y gestionar proyectos y programas de acción de los delegados, y
4. Opinar sobre las acciones de los funcionarios públicos.

Sin embargo, la crisis política de 1994 hizo que el PRI presionara el aplazamiento de la primera elección de consejeros hasta el año siguiente, la cual se realizó con indiferencia de la ciudadanía que se expresó en su escasa participación (20 por ciento de empadronados). Las limitadas funciones de los Consejos los llevaron a ocupar un lugar marginal en la vida de las delegaciones y que las organizaciones populares urbanas les prestaran escaso interés.

Un segundo acuerdo entre los partidos políticos frente a la reforma política del Distrito Federal fue firmado en 1996 en torno a los siguientes puntos:

1. Elección directa del Jefe de Gobierno, la cual se llevó a cabo el 6 de julio de 1997 con el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas, del opositor Partido de la Revolución Democrática;

2. Ampliación de poderes legislativos a la ARDF, la cual pasó en 1997 a ser Asamblea Legislativa del D.F. (ALDF), con mayoría del PRD;
3. Establecimiento de formas de participación y consulta ciudadanas, las cuales buscan plasmarse en una Ley de Participación Ciudadana, actualmente en discusión;
4. Elección directa de delegados, la cual aún no se reglamenta.

El triunfo del PRD en la primera elección democrática del Jefe de Gobierno de la ciudad y la obtención de la mayoría en la ALDF ha planteado a las organizaciones del Movimiento Popular Urbano un reto sobre cómo relacionarse con las nuevas autoridades. Como ya lo habíamos señalado, el PRD es repaldado en la capital por varias organizaciones populares surgidas en los ochentas; por ello, dentro del partido y de la administración actual –tanto a nivel distrital como delegacional– ejercen cargos de representación y de gobierno antiguos dirigentes del movimiento popular.

Estas autoridades provenientes de la oposición, por mandato legal y por el programa mismo de campaña del PRD, deben “gobernar para todos”. Ello ha generado debates al interior del movimiento popular urbano, el cual se ve ante el dilema de apoyar “críticamente” el nuevo gobierno o continuar presionando por sus reivindicaciones a la manera como lo hacían frente a las autoridades priistas. La tendencia predominante ha sido la de subordinar los intereses gremiales a los político-partidistas, con consecuencias aún por evaluar.

Interrogantes por resolver

En otras ciudades de América Latina se vienen dando procesos similares. Por ejemplo en Caracas, desde 1979, la Ley Orgánica de Régimen Municipal dio reconocimiento legal a las Asociaciones de Vecinos, las cuales poseen una directiva electa popularmente por la asamblea de afiliados y se han convertido en la organización más generalizada entre los barrios de clases bajas y medias para presionar y ser interlocutores con las autoridades de la ciudad; en 1982 existían ya 527 asociaciones, 10 años después habían superado las 10 mil en todo el país. En los noventas se dieron las articulaciones de estas asociaciones como es el caso de FACUR y de CONFEVECINOS, que han logrado que algunos de sus dirigentes hayan accedido a cargos de elección a nivel municipal y nacional.

En síntesis, desde mediados de la década de los ochentas, es evidente que en estas ciudades latinoamericanas se están desarrollando procesos de democratización de la política y la gestión local, los cuales obedecen tanto a las demandas y presiones de la ciudadanos, organizaciones sociales y partidos, como a las exigencias de reforma estatal exigida por las políticas de liberalización económica que impulsan los gobiernos nacionales. Las organizaciones populares urbanas han jugado un papel clave en la transición y muchas de ellas participan en los procesos electorales que materializan dicha apertura política.

Ello ha sido especialmente evidente en México y Brasil, donde las corrientes del movimiento popular urbano se hallan identificadas con partidos políticos de izquierda. En todo caso, en varias ciudades (São Paulo, Bogotá, Asunción, Barranquilla, Caracas, México) las organizaciones populares independientes jugaron un papel decisivo en el triunfo de candidatos cívicos y de oposición.

Sin embargo, esta incorporación al orden político por parte de las organizaciones y movimientos urbanos otrora autónomos de partidos y de gobiernos plantea interrogantes aún por resolver. ¿Qué ha significado para las propias organizaciones y para el sistema político su abierta participación en esta dinámica de apertura democratizadora del gobierno y la gestión urbana? ¿Están perdiendo su autonomía y debilitándose como organizaciones sociales? ¿Se están fortaleciendo los sistemas políticos de nuestros países a costa del debilitamiento de las organizaciones sociales? ¿Se están generando nuevas modalidades corporativas y clientelares con los partidos que respaldan? ¿Se están generando nuevas condiciones políticas realmente democráticas?

Apuestas interpretativas sobre los pobladores, sus organizaciones y sus luchas

¿Cómo han sido abordadas, por parte de los investigadores sociales, las diversas formas de solidaridad, organización y movilización popular? Desde mediados del siglo, los enfoques que más han influido en el estudio de los pobladores, sus organizaciones y sus luchas, así como sus relaciones con el poder han sido: 1. Teoría de la marginalidad, en sus variantes funcionalista y marxista; 2. Sociología urbana marxista, en particular Manuel Castells; 3. Teorías sobre los Movimientos Sociales, y 4. Teorías de los Nuevos Movimientos Sociales.

Su conocimiento es muy importante dado que los sujetos populares urbanos se han constituido no sólo por sus experiencias, acciones y relaciones, sino también por las representaciones académicas que se construyen sobre ellos y que se traducen en políticas de intervención de otros actores y del Estado. Desde que irrumpieron como un problema que desborda el orden establecido, los pobladores se han convertido en "objeto" de estudio y de políticas que han afectado la visión del conjunto de la sociedad sobre los mismos e incluso, la mirada que algunos de ellos se forman de sí mismos; expresiones tales como comunidades, marginados, clases populares, ciudadanos, vecinos o excluidos, son frecuentes en los relatos y discursos que buscan dar cuenta de ellos.

La centralidad de la teoría de la marginalidad

Los fenómenos de la migración, la sobreurbanización, la expansión acelerada de asentamientos populares, la pervivencia en ellos de tejidos sociales comunitarios y de la emergencia de asociaciones que combinan autogestión con clientelismo, fue objeto de la naciente investigación urbana latinoamericana entre fines de los cincuentas y comienzos de los setentas; su preocupación central era la de identi-

ficar la naturaleza de estos fenómenos, sus vínculos con el desarrollo económico y el carácter de los nuevos pobres urbanos. Los primeros estudios estuvieron influidos por el concepto de "marginalidad" gestado en la Escuela de Chicago y posteriormente retomada por los análisis funcionalistas y marxistas sobre la urbanización latinoamericana de la época.

La vertiente funcionalista de esta teoría de la marginalidad estaba basada en una lectura dualista de la sociedad que veía a los sectores populares como sujetos rezagados o "marginados" de la modernidad capitalista, tanto en lo económico como en lo cultural y lo político. Tal condición marginal explicaba que los pobladores desarrollaran conductas anómicas y una "cultura de la pobreza" (Lewis, 1961 y 1963). Para los sociólogos funcionalistas, esta condición atomizaba a los pobladores pobres dificultando su integración social y convirtiéndolos en un peligro potencial para el orden social de la ciudad moderna. Por tal razón, los pobres urbanos debían ser "incorporados", "integrados" al orden a través de programas de participación comunitaria como en efecto lo procuraron las políticas gubernamentales de la época (Giusti, 1968).

El concepto de marginalidad va a ser retomado por sociólogos marxistas de la Teoría de la Dependencia para explicar el proceso de urbanización en la región, pero ahora despojado de su connotación funcionalista y subordinado a la Teoría de la Dependencia de inspiración marxista. En efecto, autores como Aníbal Quijano (1961 y 1968) identificaron la urbanización como una dimensión del conjunto social que sólo podía explicarse en el contexto del carácter dependiente y de las particularidades que ha asumido históricamente el desarrollo capitalista en la región; de este modo, la marginalización de crecientes sectores de la población urbana es explicada por Quijano (1968) como "la combinación de las características de la industrialización dependiente, además de su débil desarrollo, con las altas tasas de crecimiento demográfico y con el retraso secular de la economía rural".

Dentro del marco de esta explicación estructural de la marginalidad en diversos países, se realizaron estudios sobre la adaptación del migrante a la ciudad, sus estrategias de sobrevivencia, sus formas de sociabilidad y su relación con la política. La antropóloga chilena Larissa Lomnitz (1975) evidenció que los marginados logran sobrevivir en una condición de pobreza, gracias a las redes familiares y vecinales que les permiten un intercambio de bienes y servicios. Más adelante, los presupuestos funcionalistas de la teoría de la marginalidad fueron cuestionados; sin embargo, el concepto siguió siendo objeto de debate teórico en América Latina hasta los ochentas (Ziccardi, 1989). Más aún, pese a las críticas que recibió en medios académicos, se incorporó al "sentido común" en el discurso de políticos y planificadores para referirse a los pobladores populares.

La lectura marxista de las luchas y protestas urbanas

El contexto de beligerancia de los pobladores y de reactivación de las izquierdas de las décadas de los setentas e inicios de los ochentas influyó en la manera

como los investigadores sociales explicaron el carácter de los pobladores, de sus asociaciones y de sus luchas. Como señala Alicia Ziccardi (1989), este periodo "fue un momento de ruptura, de distanciamiento con los marcos tradicionales de análisis de la sociología urbana para dar paso a la utilización de los conceptos y categorías marxistas en la interpretación y análisis de los fenómenos urbanos".

El paradigma desde el cual se situaron los nuevos estudios sobre los movimientos populares urbanos fue el estructuralismo marxista inspirado en Louis Althusser (Castells, 1970, 1974, 1980; Lojkne, 1982; Topalov, 1970). Desde esta postura teórica, la explicación de los problemas urbanos debe hallarse en el carácter mismo de la urbanización capitalista y en los conflictos generados por sus contradicciones; en ellos, la cuestión del poder es central, dado que el Estado es el principal agente responsable del equipamiento urbano, aunque también pueden serlo otros actores urbanos, en particular los llamados Movimientos Sociales Urbanos (en adelante MSU).

Indudablemente el autor que más influyó sobre los estudiosos latinoamericanos de las luchas de los pobladores entre los setentas y los ochentas fue el español Manuel Castells, quien al abordar la "cuestión urbana" (1972) planteó que las contradicciones del sistema capitalista se expresaban en las ciudades en torno a la producción y consumo del espacio urbano. Las luchas de los pobladores urbanos latinoamericanos debían explicarse en este marco estructural: surgían por las insuficiencias de la organización colectiva de la vida urbana y por la incapacidad del Estado de asegurar su funcionamiento.

Cuando las luchas urbanas poseen una base social definida, una organización y una continuidad pueden convertirse en MSU, los cuales se definen como "una organización del sistema de actores que llega a producir un efecto cualitativamente nuevo sobre la estructura social" (Castells, 1972); los MSU "tienden objetivamente a la transformación estructural del sistema urbano o hacia una modificación sustancial de la relación de las fuerzas en la lucha de clases, es decir, en última instancia, del poder del Estado" (Castells, 1980).

Esta perspectiva "crítica" para estudiar las luchas urbanas fue acogida con entusiasmo por los investigadores urbanos latinoamericanos en un contexto de creciente influencia política de la izquierda en el mundo académico. En consecuencia con esta lectura, las preguntas que definían el modelo de análisis de los estudios sobre movimientos populares urbanos en América Latina se referían a temas como el carácter de clase de sus actores, a los niveles de conciencia de sus bases, a la ideología de las organizaciones dirigentes, a su relación con el Estado y sus políticas; en fin, a confirmar o desvirtuar su potencial de cambio.

De este modo, procesos de lucha social, lecturas "comprometidas" y activismo de militantes e investigadores se conjugaron configurando un imaginario colectivo altamente ideologizado que "veía" un inminente avance de las dinámicas de organización urbana hacia el anhelado cambio revolucionario. Tal posición impidió reconocer las limitaciones teóricas del paradigma dominante, máxime que éste fue asumido dogmática y deductivamente; con el modelo estructuralista de

antemano se sabía qué se habría de encontrar, independientemente de la especificidad estudiada (Ramírez Saiz, 1997).

De los "viejos" a los "nuevos" movimientos sociales

La fragmentación y diferenciación de las luchas urbanas, común a otros campos sociales, planteó a la investigación social nuevos retos en cuanto su carácter histórico, alcance político y dimensión cultural; reconocidos los límites del estructuralismo para dar cuenta del asociacionismo urbano iniciado en la década de los ochentas, algunos estudios incorporaron enfoques teóricos sobre la acción colectiva, en particular, la teoría de los movimientos sociales (en adelante MS) de Alain Touraine y la propuesta analítica sobre los "Nuevos Movimientos Sociales" (en adelante NMS).

Para Touraine (1987:312) el análisis de los MS debe comenzar por las relaciones sociales y no con los actores, de tal forma que la identidad del autor no puede ser definida independientemente del conflicto con el adversario; así, la identidad de un movimiento social se constituye dentro de la estructura del conflicto de una sociedad particular. La importancia atribuida por Touraine a la dimensión estructural no quiere decir que conciba al MS como un proceso sin actores; por el contrario, son un elemento central, al definirlos como acciones colectivas organizadas y normativamente dirigidas en virtud de las cuales actores colectivos luchan por la dirección del sistema de acción histórico.

Los MS "son definidos como el accionar colectivo y organizado de un sector social que lucha contra el oponente por la dirección colectiva del presente histórico, con capacidad de producir orientaciones socioculturales que les permitan lograr el control social de los recursos centrales de un tipo de sociedad determinada" (Touraine, 1987:43). No toda acción colectiva constituye un movimiento social; a diferencia de las "conductas colectivas" que son acciones conflictivas de defensa, de reconstrucción o adaptación de un elemento enfermo del sistema social, y de las luchas sociales que son mecanismos que buscan modificar las decisiones y por lo tanto los factores de cambio, los MS buscan transformar las relaciones de dominación social ejercidas sobre los principales recursos sociales (Touraine, 1987).

Para Touraine (1987) las luchas sociales en Latinoamérica "es difícil considerarlas como Movimientos Sociales si por ello entendemos acciones colectivas orientadas hacia el control de los recursos centrales de la sociedad; es más adecuado hablar de luchas o movimientos orientados al control del proceso de cambio histórico". En la misma perspectiva, Tironi (1987) plantea que las luchas de los pobladores no son MS, sino luchas que buscan la integración social; presionan al sistema político para la consecución de demandas reivindicativas, fortaleciéndolo.

Junto a esta visión pesimista de las potencialidades de cambio de los movimientos de pobladores, cobró fuerza en los ochentas el enfoque de los "nuevos movimientos sociales". Este concepto comenzó a acuñarse en los países industrializados para explicar movimientos como el estudiantil, el ambientalista, el

pacifista y el feminista, cuyos actores, demandas y modos de acción diferían de los movimientos reivindicativos en torno a la producción; surgía una nueva perspectiva analítica para interpretar ciertos tipos de acción colectiva originados en nuevos ámbitos sociales, protagonizados por nuevos actores y con formas de movilización no convencionales (Torres, 1997).

Ante el cuestionamiento de su "novedad", diversos autores han tratado de precisar qué es lo "nuevo" de estos movimientos (Petras, 1987; Reichman, 1995). Se señalan, entre otras, los siguientes rasgos: sus demandas giran en torno a esferas diferentes a la económica, sus protagonistas, que provienen de diversos sectores sociales, emergen y se constituyen en las mismas luchas, asumen formas no convencionales de protesta y sus proyectos trascienden la esfera política. Para Alberto Melucci (1995), los NMS son propios de las "sociedades complejas", en las cuales crece la densidad de información y la diferenciación de las adscripciones asociativas de los individuos y la autonomía en la construcción de identidades, a la vez que aumenta la necesidad de integración y de control cultural por parte del sistema. Los NMS introducen nuevos rasgos a la acción colectiva (Melucci, 1995):

1. Evidencian que la emergencia de los conflictos tiene un carácter permanente, no coyuntural;
2. Expresan la tensión entre los sistemas institucionales de decisión y la sociedad civil;
3. Sus temáticas son particulares;
4. Sus actores son temporales;
5. Poseen una transversalidad social y una globalidad espacial;
6. Revelan a la sociedad que estos problemas existen;
7. Sus acciones son ellas mismas un mensaje y una alternativa para la sociedad;
8. Dan un lugar central a la expresión simbólica, y
9. No buscan principalmente metas materiales ni mejorar su participación en el sistema.

En América Latina la discusión sobre NMS fue asumida apresuradamente por algunos autores para interpretar el proceso de transición democrática y de paso desacreditar al marxismo, negar la existencia de clases sociales, de la dominación social y de toda determinación social de los conflictos; algunos estudiosos de los movimientos sociales de los ochentas los equipararon a NMS, convirtiéndolos en nuevos sujetos de cambio en el continente. Tal posición ha sido criticada tanto a nivel teórico (Guidos y Fernández, 1989; Boron, 1993) como empírico por su alta carga ideológica.

En la práctica, la incorporación del enfoque analítico de los Nuevos Movimientos Sociales a la investigación sobre asociaciones y luchas urbanas en América Latina es incipiente. Se han hecho balances sobre las teorías disponibles al respecto (Garza, 1996; Tarrés, 1992; Jiménez, 1994; Ramírez Saiz, 1997) y en algunos estudios se invocan autores como Touraine, Melucci, Tilly y Tarrow en sus marcos teóricos, pero no se hace uso real de sus conceptos para analizar experiencias específicas. A nuestro juicio, la especificidad de las organizaciones y

movimientos protagonizados por los sectores populares urbanos latinoamericanos impide que sean totalmente comprendidos por el enfoque de los Nuevos Movimientos Sociales; las luchas urbanas actuales expresan conflictos, inequidades y exclusiones estructurales, involucran principalmente actores populares, plantean viejas reivindicaciones y nuevas demandas, combinan movilización y negociación, protesta y propuesta, se sitúan fuera del sistema político pero muchas veces buscan integrarse a él, etcétera. Por tanto, su interpretación como "nuevos movimientos sociales" debe matizarse y complejizarse con aportes provenientes tanto de otras tradiciones teóricas como por la generación de categorías y modelos analíticos apropiados a su singularidad.

Pistas para comprender la complejidad del asociacionismo popular

El peso de la coyuntura de cambio político y apertura de espacios de participación que hoy desafía a las organizaciones y movimientos populares latinoamericanos no significa que los factores y modalidades previas del asociacionismo y lucha hayan desaparecido. En la medida en que las ciudades y sus problemas crecen y se complejizan, en que los efectos sociales y culturales del ajuste neoliberal y de la globalización redefinen actores y demandas, diferentes modalidades de organización-acción coexisten, y en muchos casos se modulan formando articulaciones inéditas.

Continúan naciendo barrios en la periferia de las ciudades latinoamericanas cuyos habitantes tienden a recrear los libretos de acción estrenados desde los cincuentas y acuden a las formas de presión experimentadas en décadas previas; se consolidan barrios, crece la población juvenil reclamando espacios propios y respeto a su identidad; en algunas zonas, la pobreza y la violencia se acrecentan promoviendo o inhibiendo la organización; los gobiernos, los partidos, las ONGs, y –en países como Colombia y Perú– los grupos insurrectos compiten por influir sobre los territorios populares.

Esta complejidad y heterogeneidad de las organizaciones y luchas populares urbanas en América Latina constituyen un reto a quienes intentamos comprenderlas. Si bien es cierto que los diferentes enfoques interpretativos que han intentado explicarlas a lo largo de las últimas cinco décadas han permitido conocer mejor algunas de sus dimensiones, la comprensión profunda de esta realidad requiere de estrategias interpretativas que articulen creativamente perspectivas y abordajes metodológicos que den cuenta de su multidimensionalidad y de su especificidad histórica.

Estamos construyendo una propuesta analítica para abordar las experiencias organizativas y luchas urbanas, enmarcado en el enfoque de "constitución de sujetos sociales", en el cual confluyen tradiciones interpretativas como las teorías sobre movimientos sociales (Touraine, 1987, 1995; Melucci, 1985, 1995 y 1996; Tilly, 1995; Tarrow, 1997), sobre asociacionismo y lucha urbana (Castells, 1986; Borja, 1989; Villasante, 1991 y 1994), la historiografía marxista inglesa (Thompson,

1987; Hobsbawm, 1983 y 1995; Rude, 1984), los estudios sobre cultura e identidades urbanas (Jiménez, 1997; García Canclini, 1989 y 1995; Martín Barbero, 1987) y las contribuciones de Hugo Zemelman (1992, 1996 y 1997) sobre subjetividad y sujetos sociales.

Por sujeto social estamos entendiendo "una colectividad donde se elabora una identidad y se organizan prácticas mediante las cuales los miembros pretenden defender sus intereses y expresar sus voluntades, al mismo tiempo que se constituyen en tales luchas" (Aceves, 1995:5). Dicha categoría, más amplia que otras que han buscado dar cuenta de la cohesión colectiva como clase o movimiento social, reconoce la existencia de diversos planos constitutivos de realidad social y diferentes espacialidades y temporalidades, y articula la complejidad de las múltiples determinaciones de las estructuras sociales, sin anular la especificidad de las coyunturas y esferas particulares del devenir social. Al incorporar en el análisis la dimensión subjetiva como constituyente de la realidad social, categorías como sistema de necesidades, memoria, experiencia, proyecto, visiones de futuro, voluntad y utopía, adquieren importancia.

Así, el abordaje del asociacionismo popular en la perspectiva de la construcción de sujetos colectivos implica considerar los factores estructurales, así como otras dimensiones y mediaciones que intervienen en la configuración de las necesidades que le dan origen, de los actores que las forman y que se forman en ellas, de las experiencias colectivas que generan, de las modalidades de acción y expresión que asumen y de las ideologías, utopías y sentidos culturales que instituyen, así como de todas las mediaciones históricas y aleatorias que las moldean.

La hipótesis que articula mi propuesta analítica es que ha sido desde las experiencias compartidas en sus luchas y organización en torno al mejoramiento de su calidad de vida, la defensa de sus identidades y la ampliación de espacios de participación, como los pobladores se han configurado en un lugar de emergencia de sujetos sociales. Aunque el origen de dichas acciones asociativas está relacionado con la organización del modo colectivo de vida urbana y con condiciones políticas y culturales previas, existe una serie de instancias y procesos que media entre las condiciones estructurales y la acción organizada.

Entre otras mediaciones socioculturales tenemos: la vida cotidiana de los sujetos, la red de relaciones de sociabilidad a nivel local, las tradiciones asociativas de los pobladores y la que van generando (tejido asociativo), las coyunturas internas de la evolución del asentamiento, las oleadas generacionales, los tipos de relación establecidas con otros agentes sociales (especialmente el Estado), así como las culturas políticas previas y emergentes entre los pobladores.

La garantía de continuidad y consolidación de las experiencias organizativas está muy asociada a los nexos que establezcan con el tejido social que le preexiste en el barrio o zona de acción; los individuos que entran a formar parte de los grupos y organizaciones participan ya de relaciones cotidianas (de paisanaje, familiares, vecinales, religiosas) que van configurando una subjetividad compartida. "El tejido social es como una malla o una red bastante tupida que en algunos

puntos está rota o desconexa y en otras se agolpan relaciones de cotidianeidad" (Villasante, 1991:28).

La presencia o ausencia de experiencias de organización y de lucha colectiva previas, así como las relaciones con otras instituciones del sistema político contribuyen en buena medida a facilitar, a obstaculizar y a moldear el carácter y los estilos de los intentos organizativos y sus liderazgos. Del mismo modo, a lo largo de la historia de los asentamientos van diferenciándose generaciones y actores con intereses particulares; por ejemplo, vimos cómo desde los ochentas se hizo más evidente que los jóvenes poseían una experiencia vital con su barrio diferente a la de los adultos.

De este modo, en todos los procesos constitutivos de identidad colectiva, de actores sociales y de acción colectiva confluyen tanto condiciones políticas y sociales estructuradas como dimensiones subjetivas, procesos culturales con potencial instituyente. La tensión memoria-utopía, lo dado y lo posible, atraviesa las experiencias organizativas y las iniciativas de acción colectiva. Por ello, desde el nivel de análisis más elemental como es el de necesidad, pasando por los de experiencia, resistencia y proyecto, hasta llegar a los de fuerza y movimiento social, la unidad entre lo material y lo simbólico no puede desconocerse como lo veremos a continuación.

El plano más elemental de relación de los pobladores con sus condiciones objetivas de existencia es el de las "necesidades". Éstas no son un reflejo mecánico de una carencia, sino su lectura desde las expectativas culturales del colectivo; no sólo aluden a la sobrevivencia material, sino también a la necesidad del colectivo a reproducirse como tal. Por ello la necesidad no es objetividad en el sentido de materialidad, sino objetividad que es construida según representaciones dadas (Zemelman, 1992).

Para Zemelman, la comprensión de la necesidad como realidad sociocultural nos lleva a distanciarnos de los intentos de definición *a priori* del orden de problemas y maneras de solucionarlos. La identificación, jerarquización y explicitación de necesidades, así como la decisión de solucionarlas individual, familiar o colectivamente son diferentes en cada situación histórica. Asimismo, el tránsito del plano de las necesidades al de las demandas y reivindicaciones y de éstos al de los intereses y derechos colectivos supone la existencia de procesos culturales, de aprendizajes y construcciones sociales, de conflictos, interlocuciones y negociaciones con otros actores.

La definición colectiva de necesidades generalmente despliega acciones para solucionarlas; éstas pueden ser individuales, familiares, grupales u organizativas. Estamos en el plano de las experiencias en donde se evidencia la transformación de la realidad tanto objetiva como subjetiva. "La noción de experiencia, entendida como el plano en el que se despliegan las prácticas colectivas, da cuenta del potencial de la transformación de lo deseable en posible" (Zemelman, 1992). Como señala Thompson (1987), es desde las experiencias socialmente compartidas desde la cultura y la conciencia, como se van generando sentidos de pertenencia y procesos identificadorios. Para el caso de los pobladores, no todas las

experiencias para satisfacer necesidades percibidas son colectivas; algunas se asumen como asunto individual o familiar y en otros casos se acude puntualmente a los vínculos y redes vecinales; la resolución organizada de problemas comunes también es un aprendizaje no exento de dificultades y frustraciones.

En la medida en que las experiencias asociativas se consolidan, las acciones se tornan estables y orientadas en torno a proyectos. Estos resuelven en un nivel más complejo la tensión entre necesidad y utopía, entre presente y futuro posible. El proyecto evidencia una conciencia de metas previstas y el despliegue de prácticas para conseguirlas; supone una elaboración colectiva de un horizonte histórico común, de una identidad en más estable y reflexiva. Estaríamos, según Palma (1995), en el plano de las prácticas intencionadas, diferentes a las experiencias vividas e interpretadas sólo desde el sentido común de los colectivos populares.

Otro nivel más complejo de organización popular urbana es el de las coordinaciones o redes permanentes ya sea a nivel geográfico (delegación, local) o sectorial (salud, educación); en este caso, las acciones colectivas generalmente se nutren de lecturas más profundas de los factores que explican los problemas y de una ampliación de su horizonte histórico; en consecuencia, sus propósitos sobrepasan el interés de solucionar puntualmente un problema, para buscar incidir en las condiciones macro que lo originan; buscarán impulsar programas de mayor amplitud, incidir en las políticas donde se define el problema e impactar-sensibilizar a la opinión pública.

Cuando ganan alguna continuidad y fortaleza pueden generar cambios en la correlación global de fuerzas dentro de la ciudad. Sólo en estos casos estaríamos frente a lo que se han llamado Movimientos Sociales Urbanos, dado el sentido más societal de sus propósitos y acciones; la articulación de las redes asociativas y su capacidad de convocatoria, movilización e impacto frente a la sociedad configuran una verdadera fuerza social y sus protagonistas un actor social y/o político.

Estos niveles analíticos para abordar la complejidad organizacional no son eslabones de una línea progresiva por la que deban pasar todas las experiencias; asumir a los sectores populares urbanos como espacio de constitución de sujetos sociales y actores políticos implica reconocer múltiples tiempos y procesos en donde está presente la tensión entre necesidad y utopía, entre lo determinado y lo inédito. Estas tensiones no son unidireccionales y por tanto no sólo evidencian la emergencia y consolidación de actores colectivos, sino también su debilitamiento y extinción.

Finalmente, la actual coyuntura de cambio institucional nos sitúa en el terreno de la relación entre actores populares, movimientos urbanos y política. Así algunas experiencias de lucha urbanas no se lo hayan planteado e incluso hayan asumido posiciones "apolíticas", su sola existencia, sus acciones y sus relaciones con otros actores tienen implicaciones políticas.

Quienes se han ocupado del tema destacan el potencial democratizador de las organizaciones populares urbanas, al verlas como escuelas de formación ciudadana, así como por introducir nuevas formas de relacionarse con el Estado y con los partidos políticos y por haberse convertido en actores decisivos en los actua-

les procesos de democratización de la política nacional y local (Ramírez Saiz, 1997; Smith y Durand, 1995). Pero habría que ir más allá y retomar aportes de autores como Tarrow (1997) que introducen el concepto de "oportunidades políticas" que aumentan o dificultan las posibilidades de que un movimiento social emerja y se viabilice. Así por ejemplo, la apertura o cerrazón del régimen político, la estabilidad de las instituciones estatales, la posibilidad o no de alianzas con otros actores y la existencia o no de divisiones dentro de la élite gobernante, son factores que permiten explicar el flujo o reflujo de asociaciones y luchas urbanas.

Bibliografía

- Álvarez, Lucía, *El Distrito Federal. Sociedad, economía, política y cultura*, México, UNAM, 1998.
- Archila, Mauricio, "Los movimientos sociales entre 1920 y 1924: una aproximación metodológica", en *Cuadernos de Filosofía y Letras*, Bogotá, núm. 3, vol. 3, 1980.
- , "Tendencias recientes de los movimientos sociales", en Francisco Leal (compilador), *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los noventa*, Bogotá, Tercer Mundo, 1995.
- Borja, Jordi, *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 1989.
- Borrero, Camilo, *Acción comunal y política estatal: ¿un matrimonio indisoluble?*, Documentos Ocasionales, núm. 57, Bogotá, 1989.
- Boucher, Josiane, *La Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular: una historia de odios y amores*, tesis de licenciatura en Ciencias Políticas, México, FCPyS, UNAM, 1988.
- Calderón, Fernando, *Movimientos sociales y política. La década de los ochenta en Latinoamérica*, México, Siglo XXI/UNAM, 1994.
- Castells, Manuel, *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI, 1981.
- , *Los movimientos sociales urbanos*, México, Siglo XXI, 1982.
- , *La ciudad y las masas*, Madrid, Alianza Universidad, 1986.
- Corredor, Consuelo, "La experiencia neoliberal en América Latina", en *Apuntes del Cenes*, Tunja, Separata núm. 2, segundo semestre de 1995.
- Cueva, Agustín, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1990.
- Davis, Diane, *El Leviatán urbano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- De Sierra, Jerónimo, *Democracia emergente en América del Sur*, México, CIIH/UNAM, 1994.
- Farrera Araujo, Javier, "El movimiento urbano popular, la organización de pobladores y la transición política en México", en Víctor Manuel Durand (coord.), *La construcción de la democracia en México*, México, Siglo XXI, 1994.
- Franco, Carlos, "Visión de la democracia y crisis del régimen", en *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 128, 1993a.

- , "Exploraciones en otra modernidad: de la migración a la plebe urbana", en *Fin de Siglo*, Cali, Universidad del Valle, núm. 5, 1993b.
- García, Jorge, *Las organizaciones barriales en Quito*, Quito, Editorial Ciudad, 1990.
- García, Marta y Zamudio (compiladores), *Descentralización en Bogotá bajo la lupa*, Bogotá, CINEP, 1997.
- García Canclini, Néstor, *Culturas híbridas*, México, Grijalbo, 1989.
- , *Ciudadanos y consumidores*, México, Grijalbo, 1995.
- Garza, Gustavo, *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*, México, El Colegio de México, 1996.
- Gilbert, Alan, *La ciudad latinoamericana*, México, Siglo XXI, 1997.
- Gómez, Luis, *Nuevos actores y viejas prácticas: asociaciones y partidos políticos en Caracas*, XX Congreso de LASA, Guadalajara, 1997.
- Grampone, Romeo, *El velero del viento. Política y sociedad en Lima*, Lima, IEP, 1991.
- Grupo de Estudios J. R. Russi, *Lucha de clases por el derecho a la ciudad*, Medellín, Editorial 8 de junio, 1975.
- Guidos Béjar, Rafael y Fernández, "El juicio al sujeto: un análisis de los movimientos sociales en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, año 60, núm. 4, octubre-diciembre de 1989.
- Hobsbawm, Eric, *Marxismo e historia social*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1983.
- , *Historia del siglo XX: 1914-1991*, Barcelona, Crítica, 1995.
- Kamanovitz, Salomón, *Economía y nación*, Bogotá, Siglo XXI, 1989.
- Lewis, Oscar, *Antropología de la Pobreza*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.
- , *Los hijos de Sánchez. Autobiografía de una familia mexicana*, México, FCE, 1963.
- Lefèbvre, Henry, *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península, 1970.
- Lomnitz, Larissa, *¿Cómo sobreviven los marginados?*, México, Siglo XXI, 1975.
- Melucci, Alberto, *The symbolic challenge of contemporary movements*, New York, Social Research, vol 52, núm. 4, 1985.
- , "El conflicto y la regla: movimientos sociales y sistemas políticos", en *Sociológica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, año 10, núm. 28, 1995.
- , *¿Qué hay de nuevo en los nuevos movimientos sociales?*, México, Sedepac, 1996.
- Moctezuma, Pedro y Pedro Navarro, *La urbanización popular en la Ciudad de México*, México, UNAM, 1989.
- Montaño, Jorge, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, México, Siglo XXI, 1986.
- Petras, James, "Los nuevos movimientos sociales: perspectivas de transformación democrática", en *Foro*, Bogotá, núm. 2, 1987.

- Pliego, Fernando, "Estrategias de participación de las organizaciones sociales: un modelo de interpretación", en *Sociedad Civil*, México, Demos-Foro de Apoyo Mutuo, núm. 1, vol. II, 1977.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel, *El movimiento popular urbano en México*, México, Siglo XXI, 1986.
- , "Movimientos sociales urbanos, crisis y reestructuración de las ciudades", en *Diseño y Sociedad*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, núm. 7, 1997.
- Ramos Rollón, María Luisa, *De las protestas a las propuestas*, Caracas, Nueva Sociedad, 1995.
- Regalado, Jorge, "Lo que queda del MUP", en *Cultura política de las organizaciones y los movimientos sociales*, México, CIICH, UNAM/La Jornada.
- Sader, Eder, *Quando novos personagens entraram em cena*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Safa, Patricia, *Vecinos y vecindarios en la Ciudad de México*, México, CIESAS/UAM/Miguel Porrúa Editores.
- Smith, Marcia y Victor Manuel Durand, "La acción colectiva y su papel contradictorio en la construcción de la ciudadanía en México", en *Estudios Sociológicos*, México, año XII, núm. 38, 1995.
- Sotelo, Adrián, "América Latina en la reestructuración económica mundial", en *Estudios Latinoamericanos*, México, Centro de Estudios Latinoamericanos, FCPyS, UNAM, nueva época, año 2, núm. 4, diciembre de 1995.
- Tarrow, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Universidad, 1997.
- Tilly, Charles, "Lo movimientos sociales como agrupaciones históricamente específicas de actuaciones políticas", en *Sociológica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco, núm. 28, 1995.
- Thompson, Edward, *Tradición, revuelta y conciencia de clase*, Barcelona, Grijalbo, 1981.
- , *La miseria de la teoría*, Barcelona, Grijalbo, 1987.
- Torres, Alfonso, *La ciudad en la sombra. Barrios populares y luchas urbanas en Bogotá (1950-1977)*, Bogotá, CINEP, 1994.
- , *Movimientos sociales y organización popular*, Santafé de Bogotá, Unisur, 1997.
- Touraine, Alain, *El regreso del actor*, Buenos Aires, Editorial Eudeba, 1987.
- , *Producción de la sociedad*, México, UNAM-IFAL, 1995.
- Tovar, Teresa y Antonio Zapata, *La ciudad mestiza. Vecinos y pobladores en el noventa*, Lima, IEP, 1995.
- Velásquez, Fabio, "Gestión local y política social", en *Foro*, Bogotá, núm. 37, 1999.
- Villasante, Tomás R., "Movimiento ciudadano e iniciativas populares", en *Cuadernos de Noticias Obreras*, Madrid, Ediciones HOAC, núm. 16, 1991.
- , *Las ciudades hablan. Identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1994.

- Vuskovic, Pedro, "Economía y crisis", en *América Latina hoy*, México, Siglo XXI, 1990.
- , *Pobreza y desigualdad en América Latina*, México, UNAM, 1993.
- War, Peter, *México, una megaciudad*, México, CNCA y Alianza Editorial, 1991.
- Zemelman, Hugo, "La educación en la construcción de sujetos sociales", en *La Piragua*, Santiago, CEAAL, núm. 7, 1992.
- , *Problemas antropológicos y utópicos del conocimiento*, México, El Colegio de México, Jornadas 126, 1996.
- y Emma León, *Los umbrales de la subjetividad*, Barcelona, Anthropos, 1997.
- Ziccardi, Alicia, "De la ecología urbana al poder local (cinco décadas de estudios urbanos)", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, núm. 1, año LI, 1989.
- , *Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Capital*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1998.