

KENNETH F. MAFFITT\*

NUEVA POLÍTICA SOCIAL, VIEJO CONTRATO SOCIAL: POLÍTICAS DE  
VIVIENDA Y PROTESTA URBANA EN LA PERIFERIA DE LA CIUDAD DE  
MÉXICO, 1960S-1980S

---

RESUMEN

Este artículo es un estudio de política social latinoamericana de las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Se investiga la relación entre la política de vivienda del Estado mexicano y las masas urbanas en la zona metropolitana de Ciudad de México. A pesar de la expansión de la política social urbana entre 1960 y 1980, las masas urbanas no recibieron el mismo reconocimiento que los trabajadores y los campesinos entre 1910 y 1940. Aunque durante estas décadas las políticas sociales apaciguaron transitoriamente a los grupos urbanos, dejaron a su vez a muchas personas con el sentimiento que las políticas favorecían a los intereses de los más poderosos y de ninguna manera resolvían la raíz de los problemas urbanos ni actualizaban las estructuras del gobierno para asimilar cambios demográficos, económicos y políticos. A través del tiempo, las masas urbanas adquirieron mayor conciencia de sus derechos, y sus movimientos sociales y políticos se volvieron más críticos y amplios. Ni aliadas sólidamente al Estado, ni completamente ignoradas o reprimidas, las masas urbanas ocuparon un lugar incierto e impredecible entre ciudadanos de primera y segunda clase, y como resultado su compleja cultura política fue, y continúa siendo, uno de los misterios de la política mexicana moderna.

**Palabras clave:** Política social, vivienda, vida urbana, movimientos sociales urbanos, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Ciudad de México, siglo XX.

ABSTRACT

This article studies post World War Two Latin American social policy, focusing on the relation between state housing policies and the urban masses in metropolitan Mexico City. Despite the expansion of urban social policies from the 1960s to the 1980s, the urban masses did not receive the same recognition that workers and peasants did between 1910 and 1940. While state policies partially appeased urban groups, they also left many feeling that key decisions and actions favored

---

\* Doctor en Historia de la Universidad de California-San Diego. Profesor en las facultades de Historia y de Estudios Interdisciplinarios, Kennesaw State University, Georgia, USA. Correo electrónico: kmaffitt@kennesaw.edu. El autor agradece a Ángela Vergara por su traducción y sus comentarios, a los evaluadores anónimos de revista *Historia* por sus sugerencias, y a David Galbán y Yen Rodríguez por su asistencia de investigación.

powerful interests and in no way resolved the roots of urban problems, nor updated government and party structures to take into account demographic, economic, and political changes. Over time, political participation became more rights conscious and more broadly critical of the state. Neither solidly linked to the state nor completely ignored or repressed, the urban masses occupied an uncertain, unpredictable netherworld in between first and second-class citizenship, and as a result their complex political culture was and remains one of the “enigmas” of modern Mexican politics.

**Key words:** Social policy, housing, urban life, urban social movements, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Mexico City, twentieth century.

Recibido: Agosto de 2013.

Aprobado: Junio de 2014.

Juventino Sánchez Cigales nació en 1947 en Ecatepec de Morelos, una pequeña localidad ubicada a solo 20 kilómetros al nororiente del zócalo de la Ciudad de México. En ese entonces, Ecatepec era una pequeña villa semirrural de no más de 5.000 habitantes, donde la mayoría de las familias aún cultivaban maíz y criaban pollos y cerdos en tierras comunitarias y ejidos, algunos de los cuales habían sido originalmente distribuidos por el presidente Lázaro Cárdenas en la década del treinta. En la década del sesenta, Ecatepec empezó a perder su aspecto rural, la población del municipio alcanzó los 200.000 habitantes y Sánchez comenzó a trabajar en la planta *Kevinator*, una empresa multinacional de electrodomésticos. A pesar de las restricciones a la venta y enajenación de tierras comunales y ejidos, y de la poca claridad que existía con respecto a muchos de los títulos de propiedad de dichas tierras, inmobiliarias privadas, muchas veces apoyadas por autoridades locales, fueron comprando gran parte de las tierras comunales.

Hacia 1970, el hogar de Sánchez estaba rodeado de casas, fábricas y calles congestionadas. Al formar su propia familia, Sánchez acudió al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), organismo creado por el Estado mexicano en 1972, que otorgaba préstamos de vivienda a trabajadores industriales. Sin embargo, debido a que los líderes del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) se habían opuesto a la sección sindical disidente que representaba a los trabajadores de *Kevinator*, el fondo tendía a rechazar las peticiones de los trabajadores de *Kevinator*. Entonces, Sánchez continuó viviendo en una casa dilapidada<sup>1</sup>.

La historia de Sánchez y las dificultades que tuvo que sobrellevar para formar su propio hogar en un municipio que experimentaba un rápido crecimiento urbano, irónicamente su pueblo natal, reflejan las luchas de la gran mayoría de los habitantes de las ciudades latinoamericanas —y también en muchas áreas metropolitanas del resto

---

<sup>1</sup> Entrevista personal, Ecatepec, 22 agosto de 1997, y Archivo de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, Toluca, México, Expediente EHIJ2/353/972.

del mundo— durante las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Como trabajador en una importante industria de sustitución de importaciones de productos manufacturados y eléctricos, ubicada en la periferia del centro urbano más importante de México, Sánchez simbolizaba el objeto de las nuevas políticas sociales de la época de posguerra en América Latina y otras regiones “subdesarrolladas”. Como fue el caso globalmente, la “política social” en América Latina tiene su origen en el período que siguió a la Primera Guerra Mundial, cuando diversos tipos de gobierno postoligárquicos, nacionalistas o populistas establecieron una amplia gama de programas de beneficencia social para satisfacer las necesidades de los miembros menos privilegiados de la sociedad<sup>2</sup>.

En México, la Revolución (1910-1920) produjo un cambio histórico desde un régimen oligárquico y neocolonial a un régimen que prometía representar los intereses de la nación y todos sus habitantes. La política social postrevolucionaria fue especialmente notable, porque no solo estuvo diseñada para ayudar a los trabajadores urbanos —como fue el caso en el resto de los países latinoamericanos—, sino también a los campesinos y trabajadores rurales<sup>3</sup>. En parte, con ello se buscaba implementar la Constitución de 1917 y sus famosas cláusulas que establecían importantes derechos laborales y la reforma agraria. Esto significó también que, durante gran parte del siglo XX, las políticas sociales implementadas por el Estado mexicano favorecieron a las organizaciones sindicales y campesinas reconocidas por el mismo Estado —y posteriormente incorporadas en él— en desmedro de los pobres urbanos, el sector informal, y organizaciones independientes. Sin embargo, a medida que el país experimentó una transformación histórica desde lo rural a lo urbano, a fines de la Segunda Guerra Mundial, fue inevitable que las masas urbanas, las que no estaban previamente aliadas fuertemente al Estado o al Partido Revolucionario Institucional (PRI), se convirtieran en receptores de las políticas sociales del gobierno.

En este artículo se analizan las luchas de la clase trabajadora y los pobres urbanos en relación con las políticas de vivienda del Estado mexicano entre los sesenta y comienzos de los ochenta, explorando a su vez hasta qué punto y de qué manera la transición desde el México postrevolucionario al México moderno cambió las políticas urbanas y la relación entre Estado y sociedad<sup>4</sup>. Para ilustrar el desarrollo de las políticas urbanas, este artículo toma los casos de dos urbanizaciones ubicadas en la

---

<sup>2</sup> Como ejemplos de estudios comparativos de políticas sociales en América Latina y el mundo, véase Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton, Princeton University Press, 2008; Ian Gough y Geof Wood, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa, and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Londres, Cambrian University Press, 2004; Alicia Puyana y Guillermo Farfán, *Desarrollo, equidad y ciudadanía: las políticas sociales en América Latina*, México, DF, FLACSO México y Plaza y Valdés, 2003.

<sup>3</sup> Ruth Berins Collier y David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

<sup>4</sup> Muchos estudios examinan solo uno de los dos grupos —los obreros o los marginados—, pero en el período del estudio ambos luchaban por el tema de la vivienda y para mejorar su calidad de vida en la ciudad. Para una exploración de este tema en el contexto de los años setenta y los ochenta, véase Juan Manuel Ramírez Saíz, “Trabajador y/o colono, ¿una dicotomía en las luchas sociales?”, Jorge Alonso (coord.), *Los movimientos sociales en el Valle de México*, Tomo II, Ciudad de México, CIESAS, 1988, 19-99.

periferia de la Ciudad de México, Ecatepec de Morelos y Ciudad Nezahualcóyotl, municipios que crecieron con gran rapidez después de 1950. La historia de Ecatepec y Ciudad Nezahualcóyotl se asimila a los procesos vividos por los habitantes en otras periferias industriales de América Latina, tales como las ciudades del ABC en el gran São Paulo, los barrios obreros de la zona sur y poniente de Santiago y los distritos industriales a las afueras de la ciudad de Buenos Aires. Aunque la política social mexicana tiene aspectos únicos y las políticas urbanas y de vivienda eran especialmente urgentes en una megápolis como Ciudad de México, estos problemas también fueron importantes a lo largo de América Latina, donde los temas urbanos han sido siempre centrales en la formación y consolidación del Estado-nación y los procesos de modernización económica e industrialización.

El impacto de las políticas sociales depende, sin embargo, de la forma en que estas son reclamadas, recibidas e interpretadas por aquellos que son afectados o marginados de esas políticas. Así, este artículo busca presentar no solo la evolución de la política estatal con respecto a la vivienda y los servicios urbanos, sino también analizar los esfuerzos y las respuestas comunitarias de los habitantes del este y noroeste de la Ciudad de México, que se produjeron durante tres períodos de interacción y conflicto. El primer período se inicia con el desarrollo explosivo e incontrolado de los municipios, una época que termina con un conflicto masivo en 1972-1973 entre los residentes de Ciudad Nezahualcóyotl y las inmobiliarias, el que requirió de la intervención del gobierno federal. Los años entre 1972 y 1978, el segundo período, estuvieron marcados por una intensa actividad y presencia de las políticas de vivienda del Estado, así como también por un aumento de las protestas urbanas tanto en estos municipios como en el resto de la Ciudad de México y del país. A partir de 1978 y hasta 1982, se experimentó un retroceso de los programas de gobierno y de las protestas, ya que tanto el Estado como los movimientos sociales se enfocaron en facilitar el proceso de regularización de los títulos de propiedad.

Tanto los objetivos como el impacto político de los planes de vivienda del Estado mexicano se mantuvieron constantes a lo largo de todo el período, a pesar de que los organismos estatales y su capacidad técnica cambiaron y crecieron en forma significativa. Las autoridades estatales buscaban recompensar a sus aliados políticos tradicionales y aumentar el poder del Estado más que reformar la política social urbana o considerar a la mayoría de los habitantes urbanos como miembros prioritarios de la coalición de gobierno. Aunque durante estas décadas las políticas sociales apaciguaron transitoriamente a los grupos urbanos, a su vez, dejaron a muchas personas con el sentimiento que las decisiones cruciales y las políticas favorecían a los intereses de los más poderosos y mejor conectados, y de ninguna manera resolvían la raíz de los problemas urbanos, ni actualizaban las estructuras del Estado o del partido para asimilar cambios demográficos, económicos y políticos. A través del tiempo, entonces, las masas urbanas adquirieron mayor conciencia de sus derechos, y sus movimientos sociales y políticos se volvieron más críticos tanto del Estado como del sistema de partido único. Incluso, cuando las políticas habitacionales funcionaron y los habitantes lograron aprovecharse de conexiones de tipo clientelar, el sistema continuó perdiendo legitimidad. Este proceso de desencanto y resignación reforzó la percepción de que, sin importar quién gobernase el país, ya fuera el PRI, el Partido

Acción Nacional (PAN) u otro partido, la administración del gobierno en la era post-neoliberal tenía más probabilidades de ser estable si era capaz de crear nuevos modelos de política social, especialmente para las masas urbanas<sup>5</sup>.

“NO PARAN DE COMER DE LA MISERIA DE LA GENTE”: INMOBILIARIAS, VECINOS Y EL ESTADO EN ECATEPEC Y NEZAHUALCÓYOTL ENTRE FINES DE LOS CUARENTA Y COMIENZOS DE LOS SETENTA

Los orígenes de las políticas de vivienda en México se encuentran en la Constitución de 1917, la cual, con su inusual mandato progresista a favor de los trabajadores, garantizaba el derecho a la vivienda. En su artículo 123, sección XII, esta establecía que todas las empresas con más de cien personas debían otorgar soluciones habitacionales a sus trabajadores:

“En toda negociación agrícola, industrial, minera, o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas”<sup>6</sup>.

Sin embargo, el Estado mexicano desarrolló lentamente las políticas públicas de vivienda y pasaron décadas antes de que estas disposiciones constitucionales fueran codificadas en forma de ley. La postergación del problema habitacional se produjo, en parte, porque las otras secciones del famoso artículo 123 eran consideradas prioritarias y, también, porque hasta los años cuarenta, México continuó siendo un país predominantemente rural. Los programas de vivienda social más importantes antes de la década del sesenta fueron patrocinados por el Banco Nacional Hipotecario Urbano de Obras y Servicios Públicos, que llegó a financiar un promedio de 1.540 viviendas al año entre 1949 y 1963; el fondo de pensión de los empleados públicos (Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro) que financió cerca de 1.570 viviendas al año entre 1946 y 1960; y el Instituto Nacional de Vivienda (INV) que otorgó 900 viviendas al año entre 1954 y 1970<sup>7</sup>. La mayoría de los beneficiarios de estos programas de vivienda fueron trabajadores sindicalizados o empleados públicos, y su impacto fue mínimo; en la práctica, esos programas fueron incapaces de satisfacer las crecientes necesidades habitacionales de la población mexicana. De acuerdo a un informe publicado por las Naciones Unidas en 1960, México era el tercer país con el mayor grado de hacinamiento en el mundo, solo superado por Nigeria y Pakistán<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Sobre el tema de las políticas sociales neoliberales en América Latina, véase Manuel Riesco (ed.), *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Londres, Palgrave Macmillan, 2007.

<sup>6</sup> “Discusión del Artículo 123 Constitucional”, Memoria Política de México, en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1917DAO.html>

<sup>7</sup> Gustavo Garza y Martha Scheingart, *La acción habitacional del Estado en México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1978, 80.

<sup>8</sup> Citado por Priscilla Connolly, “Uncontrolled Settlements and Self-Build: What Kind of Solution? The México City Case”, Peter M. Ward (ed.), *Self-Help Housing, A Critique*, Londres, Mansell, 1982, 142.

A partir de la década de 1960, estos y otros organismos públicos fueron aumentando sus esfuerzos y el Estado construyó importantes complejos habitacionales tales como el conjunto urbano Nonoalco-Tlatelolco (10.000 unidades habitacionales ubicadas en edificios de 4 a 14 pisos), ubicado al norte del centro histórico de la capital y la Villa Coapa (6.700 unidades habitacionales también en edificios de altura), en la zona sur del Distrito Federal. Estos proyectos, sin embargo, tendieron a favorecer a familias de clase media o clase media baja, y Garza y Scheingart estiman que, hacia fines de la década del sesenta, la nación sufrió de un déficit total de 5,8 millones de viviendas, y una escasez de 1,3 millones de hogares en la zona metropolitana de la capital<sup>9</sup>.

¿Por qué el Estado mexicano no hizo más en materia habitacional? A pesar de que las organizaciones barriales eran parte de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), una de las tres subsecciones fundamentales del PRI, los pobres urbanos no tenían un rol significativo dentro del partido oficialista y, por lo tanto, no eran prioridad del gobierno. Asimismo, los pobres urbanos eran despectivamente llamados “nacos” y, a diferencia de los obreros y campesinos, no tenían un lugar de honor en la mitología revolucionaria<sup>10</sup>. Más importante aún, tanto en México como en muchos de los países en vías de industrialización, los gobiernos, las Naciones Unidas, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales creían que los programas de autoconstrucción de viviendas eran la manera más fácil y eficaz de satisfacer las necesidades habitacionales de la población. Tal como lo señaló Patricia Connolly, las preguntas centrales que orientaron la política urbana en el México hasta fines de los años sesenta fueron:

“[...] ¿Cómo se iban a encontrar soluciones habitacionales para las masas urbanas que crecían rápidamente sin perjudicar a los de salarios más bajos, y al mismo tiempo sin requerir de subsidios del gobierno; sin crear trastornos sociales o políticos pero, preferentemente, incluso contribuirían a la estabilidad del sistema político y, a pesar de todo esto, permitirían generar ganancias del proceso de construcción de viviendas? La respuesta fue las viviendas auto-construidas, producidas no como un producto de consumo pero como un simple uso con valor; financiadas y construidas por el que usa el terreno que por alguna u otra razón no está completamente integrado en el mercado capitalista de tierras [...] Un estudio general de vivienda realizado en 1947 estimó que solo el 2,3 por ciento del total de las viviendas de la ciudad eran de naturaleza precaria (auto-construidas) [...] y se estimaba que para comienzos de los setenta, al menos el 50 por ciento de la población del área metropolitana vivía en [hogares auto-construidos]”<sup>11</sup>.

El área “no integrada completamente al mercado capitalista de tierras” estaba ubicada al norte y oriente de la ciudad, donde muchos de los terrenos eran tierras comunales

<sup>9</sup> Garza y Scheingart, *op. cit.*, 23.

<sup>10</sup> En México, “naco” es un término clasista y muchas veces racista (antiindígena) que se usa para referirse peyorativamente a personas sin educación, incultas, sucias, criminales y/o “intrusos” en una ciudad que se percibe como sofisticada. Sobre una respuesta cultural popular a esta discriminación, véase Carlos Monsiváis, “No es que esté feo, sino que estoy mal envuelto je-je (Notas sobre la estética de la naquiza)”, *Nexos* 33, octubre de 2010, 71-81.

<sup>11</sup> Connolly, *op. cit.*, 150 (Original en inglés).

de mala calidad. Fue en estos municipios donde comenzaron a surgir las primeras viviendas autoconstruidas en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

A comienzos de los años cincuenta, hubiese sido difícil imaginar que los poblados al norte y nororiente de la Ciudad de México tendrían importancia en los debates urbanos y sociales del país. En 1950, cerca de 97.000 personas, el 3% de la población metropolitana, vivía en los municipios ubicados al norte y nororiente de los límites de la ciudad en el Estado de México<sup>12</sup>. La periferia norte de la ciudad continuaba teniendo un carácter predominante rural y sus terrenos eran considerados inhabitables. Ahí, el lecho desolado del una vez magnífico lago de Texcoco parecía formar una barrera permanente a la urbanización. A comienzos de los ochenta, la periferia industrial se había expandido a un ritmo espectacular, y más de 4 millones de personas, lo que correspondía al 25% de la población del área metropolitana, vivía en alguno de los nuevos barrios obreros ubicados en los límites norte y oriente de la capital<sup>13</sup>. Asimismo, cerca de 1,8 millones de personas residía en alguna de las muchas subdivisiones pobres que se extendían por kilómetros a lo largo del lecho del lago de Texcoco, en los municipios de Ecatepec y Ciudad Nezahualcóyotl.

¿Cómo fue que estos terrenos, que habían sido considerados en su momento inhabitables, se convirtieron en el hogar de millones de mexicanos? A mediados de la década de 1960, el alcalde de la Ciudad de México, Ernesto Uruchurtu, prosiguió una política de no crecimiento, estimulando indirectamente el crecimiento de municipios más allá de la frontera de la capital, en el Estado de México. Así, mientras el Distrito Federal disuadía la expansión de barrios obreros, el Estado de México y las autoridades municipales cortejaban a las empresas industriales y consentían a inmobiliarias de dudosa probidad. Las inmobiliarias compraron terrenos a bajo precio en el lecho del antiguo lago de Texcoco y otras propiedades de baja calidad, las subdividieron y vendieron a migrantes recién llegados del campo y provenientes de las vecindades de la Ciudad de México. Aunque los precios de venta eran relativamente bajos, las inmobiliarias lograron enormes ganancias, más de 64.000 dólares por hectárea, llegando —de acuerdo a un estudio— a 10 millones de dólares en la subdivisión Nuevo Paseo de San Agustín en Ecatepec<sup>14</sup>. Las inmobiliarias lograron sobornar a las autoridades locales y las nuevas subdivisiones no incluían los servicios urbanos mínimos, con lo cual violaban abiertamente la Ley de Fraccionamientos y Terrenos de 1958 del Estado de México. Sin embargo, los terrenos eran relativamente accesibles y oleadas de migrantes fueron comprando terrenos baratos, agradecidos de la oportunidad de convertirse en propietarios. La mayoría de las casas que eventualmente se construyeron

---

<sup>12</sup> Los municipios que se incluyen en los datos demográficos de 1950 son Coacalco, Ecatepec, Nauhcalpan, Tlalnepantla y Tultitlán: Gustavo Garza (ed.), *Atlas de la Ciudad de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1987, 126, 128, 132, 133; y Statistical Office of the United Nations, Department of Economic Affairs, *Demographic Yearbook 1952*, Nueva York, 1952, 202-214.

<sup>13</sup> Los datos de población incluyen las cinco municipalidades nombradas en la nota anterior más la zona predominantemente residencial Ciudad Nezahualcóyotl, incorporada en 1963, y con una población de 1,4 millones de personas en 1980.

<sup>14</sup> María T. Guerrero et. al., *La tierra, especulación y fraude en el fraccionamiento Nuevo Paseo de San Agustín*, documento no publicado, cit. en Connolly, *op. cit.*, 163.



eran pequeñas, construidas por sus dueños, de techos planos, de adobe o de estructuras de bloques de concreto de cenizas. Los nuevos propietarios iban terminando los proyectos lentamente, a medida que tenían tiempo y contaban con los medios para comparar los materiales de construcción<sup>15</sup>.

Hasta fines de los sesenta, estas urbanizaciones, también llamadas *fraccionamientos clandestinos* (el hecho que urbanizaciones de más de 10 mil habitantes puedan llamarse clandestinas sugiere que estas personas eran invisibles ante los ojos del Estado y del resto de la sociedad), ubicados al nororiente de la capital, parecían dar “solución” al “problema habitacional”. Las inmobiliarias se beneficiaban con la venta de terrenos de mala calidad, personas de origen humilde lograban convertirse en propietarios y los patrones se beneficiaban de la disponibilidad de una gran masa de trabajadores que vivía en estos barrios. Sin embargo, colonos nunca aceptaron la falta de servicios urbanos, y finalmente estos arreglos colapsaron. Hacia fines de los sesenta, los terrenos accesibles comenzaron a escasear y muchas de las nuevas urbanizaciones en Ecatepec y Ciudad Nezahualcóyotl aún no contaban con servicios e infraestructura urbana básica. Diariamente, sus habitantes debían sobrellevar la escasez de agua potable, las inundaciones causadas por la mala calidad de los desagües, la falta de calles pavimentadas, la casi inexistencia de servicios de recolección de basura y la mediocre protección policial. Al mismo tiempo, muchos de los residentes, cuando viajaban a sus trabajos o al Parque Chapultepec en el D.F. los domingos, veían que los barrios de la capital y otros suburbios contaban con una infraestructura y servicios urbanos superiores.

La toma de conciencia de su propio estatus inferior dentro de la Ciudad de México aceleró el proceso de formación de una identidad local y, asimismo, contribuyó al deseo de valorizar y reafirmar esa nueva identidad. La gente del ex lago de Texcoco, por lo tanto, empezó a generar muchos movimientos de reivindicación. Tal como lo han señalado los historiadores Peter Winn y Mario Garcés para el caso de los barrios obreros en Santiago de Chile en las décadas de 1950 y 1960, los residentes de Ecatepec y Nezahualcóyotl comenzaron a verse como un grupo distinto al resto de la sociedad mexicana<sup>16</sup>. Aquellos que vivían en este ambiente caótico, polvoriento y de cambios rápidos, se enorgullecían de su independencia, tolerancia e ingenio, y continuaron sintiéndose orgullosos, incluso cuando el resto de la sociedad los despreciaba. Por ejemplo, el escritor y ex activista mexicano Paco Ignacio Taibo II recuerda cómo los militantes estudiantiles y sindicales que comenzaron a llegar a Ecatepec a partir de la violenta represión del movimiento estudiantil de 1968 consi-

---

<sup>15</sup> Para más detalles sobre estos proyectos véase Maribel Espinosa-Castillo, “Procesos y actores en la conformación del suelo urbano en el ex lago de Texcoco”, *Economía, Sociedad, y Territorio*, vol. VII, 27, 2008, 769-798; Peter M. Ward, *México City*, Chichester, Wiley, 1998; y Alan Gilbert y Peter M. Ward, *Housing, the State and the Poor: Policy and Practice in Three Cities*, Cambridge / Nueva York, Cambridge University Press, 1985.

<sup>16</sup> Peter Winn, *Weavers of Revolution: The Yarur Workers and Chile's Road to Socialism*, Nueva York, Oxford University Press, 1986, 84; Mario Garcés, *Tomando su sitio: el movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*, Santiago, Lom, 2002.



deraban a este municipio “el culo del mundo”<sup>17</sup>. Igualmente, Nezahualcóyotl también despertaba la imaginación de sus visitantes, quienes la llamaron “una colección de casas pobres de un cuarto, casuchas, y jacales [...] más grande que San Francisco” o, simplemente, “un fenómeno”<sup>18</sup>. Sus habitantes, por el contrario, se sentían orgullosos de haber traído vida a un lugar inhóspito. Apolonio Gómez, quien era originario de Querétaro y se estableció en Ecatepec donde trabajó como obrero en la planta de *General Electric*, recuerda que “Ni una vez pensé en volver [...] sí, a veces he querido mudarme a un lugar más tranquilo, pero aquí la gente está en su casa, y creemos que es tan bueno como cualquier otro”<sup>19</sup>.

Disputas diarias, una fuerte identidad barrial, la influencia de una variedad de militantes, incluidos sacerdotes católicos progresistas, y un sentimiento general de disidencia en la Ciudad de México después de 1968, estimularon la formación de muchos movimientos populares urbanos en el Valle de México a fines de los sesenta y comienzos de los setenta. El noroeste y este del D.F. formaron la Organizaciones Unidas de la Quinta Zona en Ecatepec y el Movimiento Restaurador de Colonos (MRC) en Ciudad Nezahualcóyotl. Ambas organizaciones acusaron a las inmobiliarias de usurpar las tierras comunales y de no instalar los servicios urbanos básicos que requería la ley y, asimismo, denunciaron a las autoridades municipales por su negligencia en controlar a dichas inmobiliarias.

Fundado en 1969, el MRC se constituyó rápidamente en el movimiento urbano más importante del área metropolitana, ganando legitimidad y *momentum* en noviembre de 1970, cuando logró presionar al gobernador del Estado de México, Carlos Hank González, para que expropiase y devolviera a sus dueños originales una parcela de tierras comunales que las inmobiliarias habían obtenido fraudulentamente<sup>20</sup>. Para ese entonces, el MRC contaba con 70.000 miembros en el municipio y había convocado a una exitosa “huelga de pagos” contra las inmobiliarias, que fue apoyada por miles de residentes. Aunque muchos de los propietarios también se negaron a pagar las contribuciones de la ciudad, los residentes de Ciudad Nezahualcóyotl dirigieron su enemistad preferentemente contra las inmobiliarias. Cantautores locales compusieron corridos donde denunciaban los “crímenes de los fraccionadores” y los líderes del MRC se referían a las inmobiliarias como los “coyotes del campo que no paran de comer de la miseria de la gente”<sup>21</sup>. Una red de mujeres creó un comité informal de defensa contra desalojos, confiscaciones de propiedad, y otras visitas de la

<sup>17</sup> Paco Ignacio Taibo II, *El regreso de la verdadera araña, y otras historias que pasaron en algunas fábricas*, Ciudad de México, Joaquín Moritz, 1988, 23.

<sup>18</sup> Judith Adler Hellman, *Mexico in Crisis*, Nueva York, Hill and Wang, 1983, 120; Martín de la Rosa, *Netzahualcóyotl, un fenómeno*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

<sup>19</sup> Entrevista personal, Ecatepec, 20 de septiembre de 1997.

<sup>20</sup> Pedro Ocotitla Saucedo, *Movimientos de colonos en Ciudad Nezahualcóyotl: Acción colectiva y política popular, 1945-1975*, Tesis de Maestría, Universidad Autónoma de Iztapalapa, 2000, 177. Esta parte del artículo hace uso de la tesis de Ocotitla y de un estudio etnográfico clásico del MRC y conflictos sobre vivienda y suelo urbano en Nezahualcóyotl: Carlos Vélez-Ibáñez, *Rituals of Marginality: Politics, Process and Culture Change in Urban Central México, 1969-1974*, Berkeley, University of California Press, 1983.

<sup>21</sup> Vélez-Ibáñez, *op. cit.*, 111-113.

policía, abogados, u otras personas. Según Vélez-Ibáñez, “Por el día, si un policía u otro desconocido entrara [a] una colonia organizada, mujeres, con sus extensas redes de comunicación, podría[n] movilizar treinta a cincuenta aliadas para proteger el terreno, por lo general dentro de diez minutos [...]”<sup>22</sup>.

La prensa de la capital cubrió las noticias del conflicto e incluso el cineasta y documentalista Gustavo Alatriste realizó un documental que se estrenó en 1971. En *Quien Resulte Responsable*, Alatriste presentaba a Ciudad Nezahualcóyotl como un antimodelo de crecimiento urbano incontrolado. De acuerdo al historiador Pedro Ocotitla, este documental

“[...] muestra en una secuencia de imágenes la pobreza y suciedad de Nezahualcóyotl y sus habitantes. La cinta fue exhibida en marzo de 1971 y estremeció a los asistentes por la descarnada realidad del lugar y de sus protagonistas. La sordidez de la vida diaria de los colonos atemorizó, incomodó y despertó remordimientos en muchos de los presentes. Los sufrimientos, los problemas, los momentos de fiesta y de dolor captados por la lente de Alatriste, dejaron en el espectador una sensación de sobresalto, malestar, temor, indignación y angustia”<sup>23</sup>.

Luego de la violenta represión policial de una asamblea del MRC que se realizó frente al edificio del gobierno municipal de Ciudad Nezahualcóyotl en marzo de 1971, el MRC logró convocar a más de 7.000 manifestantes en el Zócalo de la Ciudad de México, donde se reunieron con un asistente del nuevo presidente, Luis Echeverría Álvarez.

Un año más tarde, interpretando el conflicto con el MRC como una crisis profunda, Echeverría y el gobernador del Estado de México, Carlos Hank González, fraguaron un acuerdo que incluyó la creación del Fideicomiso TraslATIVO de Dominio (FINEZA). FINEZA subsidió los pagos que los residentes debían realizar a las inmobiliarias en un 40%, comenzó a otorgar títulos de propiedad a los nuevos propietarios y exigió a las inmobiliarias la instalación de servicios urbanos básicos. Sin embargo, a la larga, fueron los propios propietarios quienes tuvieron que correr con los nuevos gastos del pago de impuestos, contribuciones y cuentas de servicios públicos. El Estado creía que, aunque el acuerdo exoneraba a las inmobiliarias por las ventas ilegales y traspasaba el costo de los servicios públicos a los propios residentes, lograría apaciguar a los propietarios con la promesa de mejores servicios y de propiedad vinculante legal. Asimismo, el gobierno de Echeverría se aprovechó de las divisiones que existían al interior del MRC, apoyando a ciertas facciones al interior de ella contra otras.

El plan que creó el fideicomiso, sin embargo, fue extremadamente controversial y muchos de los ex miembros del MRC formaron nuevas organizaciones, específicamente para protestar en su contra. Frente a estos grupos disidentes, las facciones del MRC que se alinearon con el gobierno y con las autoridades de la ciudad respondie-

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, 120 (Original en inglés).

<sup>23</sup> Ocotitla, *op. cit.*, 179-180. Véase el clip de la película en <http://0xdb.org/0413183/info>.

ron con una campaña de violencia e intimidación entre fines de 1972 y comienzos de 1973, y el Fideicomiso fue oficialmente reconocido en marzo de 1973<sup>24</sup>. A pesar de esto, el sentimiento anti-Fideicomiso no fue silenciado y grupos disidentes llamaron a una nueva “huelga de pagos” en agosto de 1973. Un volante del grupo decía:

“Únete y apoya la huelga de pagos en contra del **fraudecomiso**, que solamente protege a fraccionadores extranjeros y mexicanos vende patrias que merecen la cárcel, porque trafican con la dignidad del pueblo. Han sobornado a funcionarios del agrario; el fideicomiso favorece a 35 fraccionadores y deja un millón de habitantes en la miseria y burlan a la Secretaría del Patrimonio Nacional”<sup>25</sup>.

Alan Gilbert y Peter Ward, dos geógrafos británicos, plantearon que el acuerdo que creó el Fideicomiso representó un hito en las políticas de vivienda en la Ciudad de México. Especialmente en las áreas densamente pobladas de Ecatepec y Ciudad Nezahualcóyotl, las autoridades estatales se dieron cuenta que las organizaciones de residentes y colonos podían detentar poder pero, a su vez, podían ser tranquilizadas e incluidas en la lista de contribuyentes al otorgarles títulos (proceso que en México se conoce como regularización). Igualmente, con ello el Estado demostraría a las inmobiliarias que era más proclive a aplicar la ley y a exigir la instalación de servicios urbanos básicos en el futuro<sup>26</sup>. Este trato, de acuerdo a Gilbert y Ward, marcaría el fin del período del *laissez faire* de las políticas urbanas de vivienda del Estado mexicano e introduciría la primera etapa de intervención importante de la década del setenta. Sin embargo, muchos colonos nunca creyeron en la legitimidad del convenio y, por consiguiente, algunas de las movilizaciones populares más intensas de la segunda mitad del siglo XX ocurrieron a mediados de la década del setenta.

#### BUROCRACIA ESTATAL DE VIVIENDA Y MOVILIZACIÓN POPULAR EN LOS SETENTA

Si el surgimiento, cooptación y pacificación del MRC representó un hito de la política urbana en los suburbios industriales, solo fue una parte –y no planificada– de la estrategia del gobierno de Echeverría, destinada a aliviar los problemas urbanos y de vivienda, los cuales, a diferencia de los gobiernos anteriores, Echeverría consideraba una prioridad. La respuesta de Echeverría a organizaciones barriales como el MRC fue uno de los aspectos más improvisados de la política de vivienda, ya que los pobres urbanos no figuraban en sus ambiciosos planes de mejorar la vivienda y los servicios urbanos. El enfoque del presidente emergió de las discusiones con dos de los grupos históricamente más importante dentro del PRI, los sindicatos y los empleados públicos, quienes eran capaces de usar los nuevos organismos de vivienda para consolidar sus conexiones con el Estado. Así, las políticas de vivienda de Echeverría,

<sup>24</sup> Para más detalles véase Ocotitla, *op. cit.*, 225-243.

<sup>25</sup> *Ibid.*, 237 (Destacado en el original).

<sup>26</sup> Gilbert y Ward, *op. cit.*, 94.

aunque estructuradas más tecnocráticamente, terminaron perpetuando la maquinaria política del Estado mexicano.

Las políticas de vivienda de Echeverría se originaron en dos reuniones importantes, la Conferencia Nacional sobre Vivienda en 1970 y la quinta subcomisión de la Comisión Nacional Tripartita en 1971, esta última integrada por representantes de los trabajadores, patrones y el gobierno, y que se centró por primera vez en el problema de la vivienda. En una reunión posterior, grupos de empresarios y sindicatos apoyaron la idea de crear un fondo de vivienda que fuese financiado por contribuciones de los patrones y los trabajadores<sup>27</sup>. El acuerdo fue la base de numerosos nuevos organismos que aumentaron dramáticamente el papel del Estado mexicano en materia habitacional y que fueron financiados por una contribución obligatoria del cinco por ciento proveniente de los salarios y sueldos.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) otorgó soluciones habitacionales para los trabajadores sindicalizados del sector privado. Además, se crearon dos instituciones para el sector público: el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Fondo de Vivienda Militar (FOVIMI). Durante los primeros tres años de su existencia, INFONAVIT generó más viviendas que las que había apoyado todo el sector público en cuatro décadas<sup>28</sup>. El promedio de viviendas financiadas por el Estado aumentó de 7.000 viviendas al año a fines de la década de 1960, a más de 67.000 viviendas al año en la década de 1970<sup>29</sup>. El gobierno de Echeverría también dirigió la creación de un nuevo organismo de vivienda en el Estado de México, el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), así como otros organismos de desarrollo comunitario que no estaban directamente financiados por deducciones salariales. Estos organismos otorgaban préstamos y también construían viviendas.

Aunque los nuevos organismos estatales lograron mucho, su origen en la Comisión Nacional Tripartita limitó su enfoque, y muchos residentes urbanos los consideraban corruptos y que no daban respuesta a aquellos que se encontraban fuera de las esferas oficiales. Un claro indicio de las contradicciones de las políticas de vivienda fue la relación entre INFONAVIT y los trabajadores de dos empresas importantes de Ecatepec, *General Electric* y *Kelvinator*, ambas compañías multinacionales de electrodomésticos y productos eléctricos. Luego de una huelga ilegal en 1974, los trabajadores de *General Electric* continuaron afiliados al ala oficialista de SUTERM, mientras los trabajadores de *Kelvinator* decidieron unirse a un grupo disidente, la Tendencia Democrática, en 1975. El efecto que esto tuvo en las políticas de vivienda fue predecible: los proyectos de vivienda presentados por los trabajadores de *General Electric* fueron aprobados, mientras aquellos que beneficiaban a los trabajadores de *Kelvinator* fueron rechazados, a pesar de que los trabajadores de *Kelvinator* con-

---

<sup>27</sup> Para más detalles véase José A. Aldrete-Haas, *La deconstrucción del estado mexicano: políticas de vivienda, 1917-1988*, Ciudad de México, Alianza Editorial, 1991, 70-78.

<sup>28</sup> Gilbert y Ward, *op. cit.*, 62.

<sup>29</sup> Priscilla Connolly, "The Mexican National Popular Housing Fund", Diana Mitlin y David Satterthwaite, *Empowering Squatter Citizen: Local Government, Civil Society, and Urban Poverty Reduction*, Londres, Earthscan, 2004, 87.

tribuyeron con el ocho por ciento de sus sueldos y salarios a los fondos de vivienda entre 1972 y 1974.

En una huelga de 1975, los trabajadores de *Kelvinator* forzaron a la empresa a reconocer a su organización sindical disidente, pero fracasaron en lograr el restablecimiento del proyecto de vivienda a través de INFONAVIT. Líderes sindicales, entre los que se encontraban Juventino Sánchez, denunciaron que algunas de las viviendas en las nuevas urbanizaciones construidas por INFONAVIT deberían haber sido asignadas a los trabajadores de *Kelvinator* y acusaron a SUTERM de desviar ilegalmente \$2,25 millones de pesos desde el fondo de vivienda de *Kelvinator* a INFONAVIT y de construir en tierras comunales que pertenecían a los residentes del barrio Ecatepecense de Santa María Tulpetlac<sup>30</sup>. Aunque el importante periódico de la Ciudad de México, *El Universal*, simpatizó con las protestas de los trabajadores de *Kelvinator*, SUTERM negó todas las acusaciones y argumentó que los trabajadores podían solicitar una devolución de los fondos<sup>31</sup>. Asimismo, el gerente de *Kelvinator*, José Sacristán, declaró que la firma no podía asignar fondos para construcción de viviendas sin la aprobación previa de INFONAVIT, cerrando las posibilidades de los trabajadores de acceder a estos fondos mientras continuaran afiliados a TD.

El proyecto urbanístico de 900 viviendas de INFONAVIT que beneficiaba a los trabajadores de *General Electric* también experimentó numerosas demoras. El proyecto, al cual los propios trabajadores de *General Electric* querían llamar Río de Luz, estaba ubicado a menos de dos kilómetros de la planta de *General Electric* y fue finalmente inaugurado en marzo de 1976, el último año del gobierno de Echeverría. El propio Echeverría presidió la ceremonia de inauguración en Ecatepec, ceremonia a la que asistieron numerosas autoridades de la empresa *General Electric* y de los sindicatos. Es interesante que los residentes de la urbanización Río de Luz hayan enfatizado que había sido la benevolencia de la empresa más que el paternalismo sindical o del Estado la que había hecho posible su acceso a la vivienda. Su postura frente al sindicato era tan displicente que, cuando representantes de SUTERM y del gobierno de la ciudad de Ecatepec organizaron una ceremonia para remplazar el nombre de Río de Luz por Colonia Francisco Pérez Ríos (en honor al antiguo líder sindical de los trabajadores eléctricos), pocas personas usaron el nuevo nombre y, eventualmente, la ciudad se vio forzada a adoptar nuevamente el nombre original de la comunidad<sup>32</sup>. Esto era llamativo porque los habitantes se negaron a ver al Estado como benefactor, e insistieron en su propia definición de la ciudad. Al hacerlo, ellos rendían tributo a su patrón, *General Electric*, una poderosa multinacional norteamericana.

Mientras tanto, el suministro de servicios urbanos básicos continuó siendo insuficiente y las protestas proliferaron en los suburbios del nororiente, en la propia Ciudad de México, y a lo largo del país. En Ecatepec y Ciudad Nezahualcóyotl, los

---

<sup>30</sup> *Solidaridad* 162-163, junio de 1976, 1. Junta Local de Conciliación y Arbitraje, Toluca, México, Expedientes EHJ2/239/975 y EHJ4/218/975.

<sup>31</sup> *El Universal*, 7 septiembre de 1976, 5; *SUTERM*, septiembre de 1976, 20.

<sup>32</sup> Archivo Histórico de Ecatepec de Morelos, Anaquel 581, Caja Sección Municipal, Expediente 17.

problemas continuaron acumulándose. A mediados de los setenta, el servicio de agua potable era notoriamente poco fiable, las calles estaban en condiciones terribles, la mayoría no estaba pavimentada, y las lluvias las convertían en atolladeros barrocos, un problema serio en un área metropolitana con horas de tráfico intenso que correspondían al sistema y a los horarios de los turnos en las fábricas. Las calles eran tan peligrosas que, de acuerdo a los informes de accidentes de *General Electric*-Ecatepec, entre 1970 y 1980, los accidentes que sufrían los trabajadores cuando viajaban entre su hogar y el lugar de trabajo constituían más del doble de los accidentes que ocurrían dentro de la fábrica<sup>33</sup>. Zonas importantes de Ecatepec y Ciudad Nezahualcóyotl estaban construidas sobre suelos alcalinos y arenosos en el lecho del lago de Texcoco. En 1976, un periódico local escribía sarcásticamente cómo los niños del barrio probablemente serían ingenieros cuando crecieran, ya que “Han pasado tanto tiempo jugando en zonas de inundación que ellos son expertos en construir barcos de papel”<sup>34</sup>. Muchos buses –no regulados por la municipalidad– eran máquinas dilapidadas usadas previamente como buses de escuela y no cumplían con los requisitos de comodidad básicos. Según el cientista político mexicano Jorge Basurto, esto tal vez explica por qué los “[...] autobuses se llaman *camiones* en México porque los pasajeros viajan como si fueran carga, no seres humanos”<sup>35</sup>.

Aunque la crisis generada por “la huelga de pagos” en Nezahualcóyotl había sido solucionada, muchos continuaron insatisfechos con la situación habitacional y de los servicios urbanos básicos. Las protestas que ocurrieron entre 1972 y 1978 tuvieron dos características sobresalientes. Primero, estas ocurrieron a lo largo de toda el área metropolitana y, más importante, generaron esfuerzos por vincular los movimientos de mejoramiento urbano a la creación de organizaciones sindicales alternativas o autónomas del Estado. Un proceso muy similar se dio en la ciudad de São Paulo, donde, tal como lo han estudiado Lúcio Kowarick y Nabil Bonduki, “Movimientos de masas surgieron en las periferias urbanas como consecuencia directa del tipo de crecimiento periférico, porque los servicios básicos solo podían obtenerse como resultado del esfuerzo colectivo que reuniera a todos quienes vivieran en las zonas sin servicios”<sup>36</sup>. En México, los disidentes políticos y sindicales definieron el conflicto como un problema de la insuficiente calidad de vida urbana. En términos más amplios, desarrollaron una crítica del pacto social postrevolucionario que, según dijeron, era obsoleto en un México urbanizado y modernizado, y que la ciudadanía mexicana requería una reconstrucción con nuevos pilares.

Parte de esta crítica fue compartida por varios grupos disidentes de la década del setenta: movimientos comunitarios, reformistas de sindicatos, nacionalistas, socialistas y maoístas (la última línea tenía mucha influencia en el sureste –la “Quinta

---

<sup>33</sup> Instituto Mexicano de Seguro Social Archivo, Expediente “General Electric”.

<sup>34</sup> *Objetivo*, 10 abril de 1976, 16.

<sup>35</sup> Jorge Basurto, *En el régimen de Echeverría: Rebelión e independencia*, Ciudad de México, Editorial Siglo XXI, 1983, 161.

<sup>36</sup> Lúcio Kowarick y Nabil G. Bonduki, “Urban Space and Political Space: From Populism to Redemocratization”, Lúcio Kowarick (ed.), *Social Struggles and the City*, Nueva York, Monthly Review Press, 1994, 127.

Zona”— de Ecatepec), entre otros. Por esa convergencia, organizaciones de obreros, colonos, estudiantes y otros, se fusionaron para formar varios “frentes populares” en todo el país. Colonias en Ecatepec y Nezahualcóyotl contribuyeron a la fundación del influyente Frente Popular Independiente, que organizó muchas acciones entre 1973 y 1977, incluida una toma armada de autobuses en Ecatepec en septiembre de 1974, que forzó a las empresas de transporte a bajar los precios de pasaje. El FPI sufrió un conflicto interno, pero finalmente se transformó en la Unión de Colonias Populares (UCP), todavía una influyente organización en el Valle de México<sup>37</sup>.

Mientras el FPI declinaba, el Frente Nacional de Acción Popular (FNAP) y, su socio, la Tendencia Democrática (TD) dirigían el movimiento popular en la zona metropolitana. La Tendencia Democrática surgió como un ala disidente del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) y contó con un fuerte apoyo entre 1974 y 1976, que llegó a preocupar al gobierno y a los dirigentes del movimiento sindical oficialista. Aunque era más poderosa en aquellas zonas que contaban con plantas eléctricas, la TD y su asociado, el FNAP, atrajeron a muchos trabajadores industriales de los barrios obreros, especialmente de Ecatepec, que incluía muchas más industrias que Ciudad Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Naulcalpan, comunidades industriales ubicadas directamente al norte y al norponiente de la capital. Docenas de organizaciones barriales y de trabajadores industriales asistieron a las concentraciones organizadas por la TD y, en noviembre de 1975 y marzo de 1976, la TD logró convocar más de 100 mil manifestantes en el zócalo. Además de apoyar la reforma sindical, la TD llamó a crear una agencia estatal de construcción que controlara el acceso a los terrenos y los precios de los materiales de construcción y, como lo señala el documento fundacional de este grupo, la *Declaración de Guadalajara*, la TD también exigió “control de alquiler, municipalización de transporte urbano, y programas urbanos para proveer agua, luz, drenaje, y todos los servicios municipales a colonias proletarias”<sup>38</sup>.

El Estado mexicano respondió a las movilizaciones de los frentes populares no con una reforma urbana, sino con un complejo proceso de reforma política diseñado para canalizar el descontento hacia el aumento de la representación en el sistema legislativo, todavía mínima. Uno de los partidos políticos que se creó a raíz de la reforma, el Partido Socialista de Trabajadores (PST), indicó su apoyo de los movimientos urbanos en febrero 1978 cuando promovió una “Jornada de Lucha por el Derecho a la Vivienda”. Según un póster impreso para el evento, junto con reclamos para la instalación de servicios públicos y congelación de rentas, el PST pidió:

- “Reforma al Artículo 27 Constitucional, que establezca la propiedad social sobre la tierra.

<sup>37</sup> Mario Enzástiga, “La Unión de Colonias Populares de cara al Movimiento Urbano Popular, Re-capitulación Histórica”, Jorge Alonso (coord.), *Los movimientos sociales en el Valle de México*, Tomo I, Ciudad de México, CIESAS, 1988, 133.

<sup>38</sup> Tendencia Democrática, SUTERM, *Declaración de Guadalajara: Programa popular para llevar adelante la revolución mexicana*, Guadalajara, Tendencia Democrática, SUTERM, 1975, 3.



- Establecimiento como principio constitucional del derecho de vivienda.
- Creación de una legislación sobre el patrimonio familiar inalienable y la inclusión en este de la casa habitación [...].
- Limitación constitucional a la propiedad de predios urbanos<sup>39</sup>.

A pesar de la fachada de integración de la reforma política, la jornada del PST evidencia que las luchas cotidianas en los barrios habían empezado a transformar la cultura política y el pensamiento de la clase trabajadora urbana. La declaración del PST fue solo un ejemplo de la utilización de una retórica de derechos fundamentales en reclamos sobre vivienda y servicios urbanos.

“¿DÓNDE ESTÁN LOS BENEFICIOS DEL PETRÓLEO?”. EL PROBLEMA DE LA  
REGULARIZACIÓN DE LOS TÍTULOS DE PROPIEDAD, 1978-1982

A fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, durante el sexenio de José López Portillo, México experimentó un rápido *boom* económico, generado por el petróleo y seguido de una abrupta crisis económica. En estos años, tanto el Estado como los movimientos sociales urbanos se concentraron en el proceso de regularización de las colonias populares de Ecatepec, Ciudad Nezahualcóyotl y de otras ciudades a lo largo del país. La regularización significó fundamentalmente aclarar la propiedad de los terrenos, otorgar títulos legales y establecer el pago de contribuciones y servicios públicos. Este proceso fue polémico por dos razones. En primer lugar, la lentitud o inexistencia de la regularización creó inseguridad en los residentes sobre sus derechos de propiedad y los volvió vulnerables frente a las acciones arbitrarias de las autoridades locales. En segundo lugar, cuando las regularizaciones finalmente comenzaron o fueron completadas, los residentes protestaron porque se les cobraba mucho, sobre todo en contribuciones retroactivas y cuentas de servicios.

Hasta cierto punto, la regularización dominó la discusión sobre los problemas urbanos en los barrios obreros, porque los servicios urbanos ya habían mejorado considerablemente. De acuerdo al censo de 1980, la población de Ecatepec llegaba a 784.507 habitantes y Ciudad Nezahualcóyotl tenía una población de 1,4 millones de personas. En Ecatepec, la proporción de viviendas que no contaba con acceso a agua potable había caído de un 38% en 1970 a solo un 8% en 1980; y en Nezahualcóyotl, durante el mismo período, las cifras habían disminuido de 18 a 5%<sup>40</sup>.

Cuando a fines de 1978 estuvo claro que el movimiento sindical independiente estaba desapareciendo —una huelga de *Kelvinator* en septiembre de ese año logró un aumento salarial del 17% y la reincorporación de los fondos de vivienda fueron la

<sup>39</sup> Archivo General de la Nación. Dirección Federal de Seguridad y Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (AGN DFS-DGIPS), Caja 1929A.

<sup>40</sup> México. Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, *IX Censo General de Población, 1970, Estado de México*, 681-683. México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *X Censo General de Población y Vivienda, 1980*, Vol. I, T. 15, Estado de México, Ciudad de México, 1984, 480-489.

última victoria significativa de Tendencia Democrática antes de su disolución—, los movimientos populares urbanos ajustaron su estrategia. Numerosas organizaciones barriales de Ecatepec, Ciudad Nezahualcóyotl y de otros municipios cercanos que habían pertenecido al Frente Popular Independiente, se reunieron en 1977 para formar el Comité Organizador de la Unión de Colonias Populares (COUCP), el cual tuvo su primera asamblea general de la Unión de Colonias Populares (UCP) del Valle de México en 1979. La UCP organizó una campaña para obtener terrenos, viviendas y servicios urbanos, pero también, como lo plantea Juan Manuel Ramírez Saíz, tenía una visión política más amplia que otros sectores<sup>41</sup>. Esta organización participó en campañas de solidaridad con la oposición a las dictaduras militares de Nicaragua y El Salvador, presentó candidatos en las elecciones locales y, en general, se identificó como parte del movimiento para crear un partido político alternativo al PRI.

La regularización continuó siendo la preocupación fundamental de los habitantes de los barrios obreros, tal como lo sugieren las declaraciones públicas de las organizaciones barriales, así como las encuestas académicas conducidas en esos años<sup>42</sup>. Gran parte de las acciones públicas de la UCP entre 1979 y 1982 tenía como objetivo promover un proceso eficiente y justo para normalizar las propiedades de acuerdo a los reglamentos municipales. En Ecatepec y Ciudad Nezahualcóyotl, las autoridades locales usaron el Plan Sagitario del Estado de México como modelo para la regularización, el cual era extremadamente impopular entre muchos de los residentes, ya que era visto como un plan burocrático que favorecía a las inmobiliarias<sup>43</sup>. En respuesta, la UCP denunció la acción del Estado y las autoridades municipales, organizando una serie de demostraciones en el transcurso de los tres años siguientes, muchas de las cuales se organizaban para que coincidieran con días feriados emblemáticos, tales como las celebraciones de la Independencia el 15 y 16 de septiembre. En 1979, durante el Día de la Independencia y nuevamente en octubre, manifestantes llegaron a la sede del gobierno de Toluca, donde protestaron contra los atrasos del plan y las altas contribuciones retroactivas.

Ese mismo año, el fin de semana después del día de la Independencia, la UCP reunió a más de 1.000 personas en el Zócalo de Ciudad de México<sup>44</sup>. En febrero de 1980, en Nezahualcóyotl cientos de personas manifestaron contra un viejo enemigo, el Fideicomiso, y uno nuevo, el Plan Sagitario. Un manifestante que se preguntaba por qué la gente tenía que pagar tanto durante un período de crecimiento económico, llevó una pancarta que decía, “¿Dónde están los beneficios del petróleo?”<sup>45</sup>. Tal como lo había hecho el MRC en los sesenta, los manifestantes protestaron contra un Estado que no traspasaba

---

<sup>41</sup> Juan Manuel Ramírez Saíz, *El movimiento urbano popular en México*, Ciudad de México, Siglo XXI, 1986, 145-160.

<sup>42</sup> Véase por ejemplo, Gilbert y Ward, *op. cit.*, 204.

<sup>43</sup> El Plan Sagitario fue el plan regularizador del Estado de México que incluía normas para establecer títulos de propiedad, límites de las propiedades, cobro de impuestos y contribuciones en barrios “clandestinos”, establecimiento de nuevos impuestos y normas para completar la construcción e instalación de servicios de electricidad y agua potable.

<sup>44</sup> *Proceso*, septiembre 1979.

<sup>45</sup> AGN DFS-DGIPS, Caja 1929A.

los costos de la urbanización a las inmobiliarias, las cuales habían supervisado el proceso y se habían beneficiado de él, sino a la gente que menos podía pagarlos.

En Ecatepec no solo se organizaron protestas y manifestaciones, sino también ocupaciones de terreno, las cuales coincidieron con las celebraciones del Día de la Independencia. La noche del 15 de septiembre de 1980, mientras la gran mayoría de los mexicanos conmemoraba el conocido *Grito de Dolores*, más de 300 personas ocuparon terrenos en dos sectores de Ecatepec e improvisaron viviendas. Al día siguiente, cerca de 500 personas marcharon a otra colonia de Ecatepec y rápidamente organizaron una subdivisión en terrenos baldíos<sup>46</sup>. Al ser organizadas durante las celebraciones de la Independencia, los participantes de las ocupaciones de terreno presentaban el derecho a la vivienda como parte del derecho de todos los mexicanos de ser incluidos en la nación moderna. A pesar de que las autoridades mexicanas desdijeron estas acciones, Ann Varley, una de las estudiosas más importantes de los temas de desarrollo urbano en México señala que “Aquí se entiende por regularización una estrategia empleada por el Estado para llegar a la ‘integración social’ de la población urbana pobre (lo que quiere decir, en la práctica, su integración política)”<sup>47</sup>.

Tanto el Estado como las organizaciones barriales que eran parte de UCP vieron la regularización de las relaciones de propiedad urbana como una forma de incorporar a las masas urbanas a la modernidad. Sin embargo, muchos de los habitantes, en forma similar a las acciones del MRC de la década anterior, continuaron quejándose que los impuestos eran demasiados altos y que las inmobiliarias nunca habían pagado lo que debían. En el otoño de 1981, tuvo lugar una nueva protesta en la capital del Estado de Toluca, cuando la UCP organizó una manifestación con más de 2.000 personas en contra de un plan de regularización injusto, la carestía de los sistemas de transporte público y el favoritismo con que se instalaban los servicios urbanos básicos<sup>48</sup>. Al no producirse cambios en la política estatal, la UCP cambió dramáticamente su estrategia en 1982, año de elecciones presidenciales, y decidió intentar influir las elecciones estatales y locales. Durante el resto de la década de los ochenta, México vivió la peor crisis económica desde la Gran Depresión, un vuelco histórico hacia una política económica neoliberal y la reducción de las instituciones públicas de vivienda y de las políticas sociales en general. Así, 1982 marca el fin de un ciclo de luchas sobre políticas de vivienda que se había iniciado en los sesenta.

#### CONCLUSIONES

Así como otras ciudades en América Latina, Asia y África, durante la segunda mitad del siglo XX Ciudad de México experimentó un dramático crecimiento demográ-

---

<sup>46</sup> Archivo Histórico de Ecatepec, Informe de Presidencia, octubre de 1980.

<sup>47</sup> Ann Varley, “¿Clientelismo o tecnocracia? La lógica política de la regularización de la tierra urbana, 1970-1988”, *Revista mexicana de sociología* 56:4, octubre-diciembre 1994, 135-164.

<sup>48</sup> Margarita Bazan Martínez *et al.*, *Movimiento Urbano Popular: Unión de Colonias Populares*, Tesis de Licenciatura, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1993, 66.

fico, un proceso de diversificación industrial y una expansión del Estado de bienestar. La historia de la vivienda en los barrios del ex lago de Texcoco en las afueras de Ciudad de México se conecta e ilustra estos tres procesos, y provee un estudio revelador de nuevas políticas sociales. Dentro de los aspectos más sobresalientes del caso mexicano están las características geográficas únicas del Valle de México, la institucionalización del Estado mexicano postrevolucionario y de las burocracias partidarias, y el creciente distanciamiento entre las políticas sociales y la realidad social.

En el primer período de rápido crecimiento de los barrios industriales entre fines de la década de 1940 y 1970, las características únicas del lecho del lago de Texcoco produjeron un tope de crecimiento que permitió al Estado mexicano retrasar la incorporación política y social de los residentes de Ecatepec y Ciudad Nezahualcóyotl. La abundante existencia de terrenos baratos y de baja calidad que no interesaban a nadie, con excepción de las familias migrantes, pareció satisfacer a todos hasta que los residentes comenzaron a sentirse explotados por las inmobiliarias y abandonados por las autoridades locales. El establecimiento del fideicomiso de FINEZA en Nezahualcóyotl resolvió la crisis producida por la “huelga de pagos”, pero era una solución improvisada y limitada que solo penalizaba ínfimamente a las inmobiliarias y dividía a las organizaciones locales entre aquellos que estaban dispuestos a aliarse al PRI y aquellas que buscaban reformas políticas más profundas.

Aquellas organizaciones que buscaban movimientos más ambiciosos, en el período 1973-1978 buscaron establecer un nuevo contrato social basado en la Constitución de 1917 y en las luchas de la década del treinta sobre la representación de los campesinos y los trabajadores. La *Declaración de Guadalajara* de Tendencia Democrática puede ser leída como un documento que expandía las victorias obtenidas entre 1910 y 1940, adaptándolas a un México más urbano que buscaba la justicia social –o al menos la incorporación social– tanto para los pobres urbanos como para los trabajadores industriales y campesinos. El Estado mexicano, por el contrario, pareció olvidar la importancia de la crisis de Ciudad Nezahualcóyotl. Como claro ejemplo de una política social que reflejaba cómo la máquina política había llegado a influir la percepción que el Estado tenía de los trabajadores y de sus necesidades sociales, el gobierno de Echeverría buscó el consejo y adaptó las políticas de vivienda de forma que continuaran favoreciendo a los sindicatos industriales y de empleados públicos. Al mismo tiempo, se negó a considerar la idea de un nuevo contrato social, reprimiendo a TD y otros grupos que amenazaban con combinar los intereses de los grupos de protesta urbana y de trabajadores.

Con la derrota de coaliciones políticas alternativas a fines de los años setenta, las organizaciones urbanas se enfocaron en lo que veían como los límites de la política urbana, especialmente en los procesos de regularización de terrenos, los cuales eran vistos por el Estado como una oportunidad de desmovilizar las organizaciones municipales. Sin embargo, muchos de los residentes sintieron que habían sido forzados a pagar en exceso por el privilegio de contar con títulos de propiedad y servicios urbanos. Así, en cada período, muchos de los residentes de Ecatepec y Ciudad Nezahualcóyotl recibieron algunos beneficios de la política estatal: pagos subsidiados y alguna forma de seguridad de propiedad a través de FINEZA, expansión de programas de

vivienda y mejores servicios urbanos en los años setenta y los programas de regularización entre 1978 y 1982. Al mismo tiempo, incluso quienes se beneficiaban de estas políticas se sentían estafados o abandonados por el Estado mexicano.

Uno de los aspectos más reveladores de la política de vivienda en los barrios industriales fue el proceso incompleto de incorporación de los pobres urbanos y del sector sindical no oficial al sistema de relaciones Estado-sociedad en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Ni aliadas sólidamente al PRI, como los sindicatos tradicionales y las federaciones campesinas, ni completamente ignoradas o reprimidas, como los insurgentes campesinos e indígenas, los pobres urbanos y el sector sindical no oficialista ocupó un lugar incierto e impredecible entre ciudadanos de primera y segunda clase y, como resultado, su compleja cultura política fue, y continúa siendo, uno de los misterios de la política mexicana moderna. A pesar de la expansión de la política social urbana entre 1960 y 1980, las masas urbanas no recibieron el mismo reconocimiento que los trabajadores y los campesinos tuvieron entre 1910 y 1940. Esto se debió a que la política social urbana no logró reflejar la realidad del astronómico y desregulado crecimiento demográfico y de los cambios producidos por el “Milagro Mexicano” y su caótico desarrollo. Así como Juventino Sánchez, uno de los millones de trabajadores que experimentaron los altos y bajos de la economía desde 1960 hasta 1980, continuó en su antigua casa durante todo el período, las políticas urbanas y sociales continuaron basadas en un pacto social y relaciones políticas establecidas antes de 1940.