

1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación examina las políticas de vivienda implementadas en el área metropolitana de Monterrey por los gobiernos federal, estatal y municipales, a fin de elaborar un juicio evaluativo sobre la forma como el Estado aborda y atiende las necesidades de vivienda de los grupos sociales de escasos recursos. Se trata de un estudio exploratorio, documental y cualitativo, que analizará los programas de vivienda en relación a la satisfacción de las necesidades existentes.

Dado que la vivienda representa un satisfactor de fundamental importancia, en razón de que así es planteado por la investigación social y porque nuestra experiencia personal lo ha experimentado intensamente de ese modo, nos pareció interesante explorar cómo se ejerce y estructura la política de vivienda destinada a los sectores sociales menos favorecidos asentados en el estado de Nuevo León. Por otra parte, nuestro desempeño en la cátedra universitaria impartiendo cursos relacionados con las políticas sociales, y el acercamiento en la acción político-social a las radicales carencias de dichos sectores, motivaron en forma muy especial nuestra preferencia por el tema. Todo esto ha dejado en nuestra convicción la firme creencia de que en México y en Nuevo León, existe un problema de vivienda importante no fácil de resolver, sobre todo en los estratos sociales antes señalados.

La vivienda -y todos los aspectos que giran en torno de ella- constituye un satisfactor que impacta profundamente no sólo el grado de bienestar físico de las familias, sino, además y sobre todo, los perfiles psicológicos de las mismas y los de sus integrantes, así como la dinámica de las relaciones intrafamiliares y vecinales. Es así como el responsable del presente trabajo, en el marco de los aspectos antes señalados y estimulado fuertemente por el ambiente académico universitario donde se desenvuelve profesionalmente, eligió investigar la forma como el Estado atiende las necesidades de vivienda de los grupos sociales de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey, lugar donde reside, y una de las conurbaciones urbanística y demográficamente más críticas del territorio mexicano.

Como sabemos, la vivienda ha sido una preocupación histórica para el ser humano. Desde que el hombre apareció sobre la tierra, buscó los modos y medios que lo condujesen al encuentro de la armonía con el medio ambiente, es decir, a la conquista de la interacción más eficaz con la naturaleza. En este sentido, la vivienda es una de las “conquistas terristrísticas” del liberalismo ilustrado (Vargas, 1997).

Imitando a sus congéneres biológicos, el hombre primitivo intentó guarecerse físicamente; protegerse de los factores perjudiciales provenientes del medio natural, convirtiéndose en el prehistórico cavernícola de la Edad de Piedra (Gould, 1975: 95). El llamado período Neolítico conoció los inicios de la agricultura, promotora a su vez del sedentarismo productor de las primeras aldeas. En este lapso histórico “el más antiguo villorrio agrícola que se conoce...consistía en alojamientos cómodos y sólidos que comprendían varias habitaciones” (Gould. 1975: 121). Pero fue la “civilización” la etapa del devenir humano que consolidó y desarrolló el proceso de obtención del satisfactor vivienda. Así, pasa ante nuestros ojos una inmensa y rica variedad de episodios históricos en los que la casa habitación, además de tal, refleja preocupaciones de índole social y cultural. Aunque el abrigo es el impulso primario, las casas, desde los tiempos mas antiguos, “muestran convenciones de materiales, formas y estilos: una arquitectura definida, no importa lo simple que sea” (Spier. 1975: 331). Si la función pasiva de la casa es la provisión de un techo, “su fin positivo es la creación de un entornõ más adecuado al modo de vida de un pueblo, en otras palabras, una unidad espacial social” (Rapaport, 1972: 65).

Desde tiempos antiguos, y tal vez más en los tiempos modernos, la vivienda se convierte en el “refugio de la individualidad” (Velasco. 1988: 40). Y desde siempre, también, no hay duda de la importancia fundamental de la familia ante el individuo y la sociedad (Broom. 1976: 407-453). Y si dicho grupo primario, considerado en todas sus dimensiones, ha tenido y tiene como asiento fundamental de integración a la vivienda (Castellán, 1985: 7 y 14), tampoco cabe duda de la trascendencia que esta última cobra en el contexto de la vida; por ello encontramos que la más convencional de las definiciones la caracteriza como “cualquier refugio natural o estructura artificial en que el hombre instala su propia morada de modo estable o temporal” (Salvat, 1970: 447), sin dejar de lado que, semánticamente, el vocablo “hogar” sirve de nudo entre los conceptos de “vida de familia” y “casa” o “vivienda” (Larousse, 1977; Salvat, 1970).

La casa habitación ha evolucionado como lo han hecho el resto de los medios e instrumentos con los que el hombre ha podido domeñar a la naturaleza (Spier. 1975: 323-347). Los cambios que la vivienda ha sufrido con el paso del tiempo, no siempre han sido cambios en favor de sus habitantes. La amplitud o estrechez de la misma, su mayor o menor resistencia a los embates que el medio despliega, el grado en el que se logra hacer coincidir necesidades y posibilidades, el más o menos fácil acceso a su uso y disfrute, y muchas otras cuestiones que se ubican en torno de ella, son extremos que parecen estar siempre presentes, y que en la época actual se convierten en temas de excepcional interés para especialistas (Castells. 1974: 177-203) y, aún, para el público en general.

Las numerosas investigaciones que en torno al tema de la vivienda se han desarrollado, presentan un abundante testimonio de los elementos y factores que en ella intervienen. Esto muestra innegablemente un grado elevado de complejidad en el problema mismo y, en consecuencia, también en su planteamiento y diseño de respuestas.

En el caso particular de México, se conocen tres etapas en el proceso de estudio del tema habitacional. En primer lugar, destaca -en el período que va de los años 50s a mediados

de los 70s- la preocupación del sector público especializado por los temas relativos a la planificación y a la acción habitacional, así como a la intervención de investigadores norteamericanos proclives al enfoque marginalista. En la etapa siguiente -de mitad de los 70s al inicio de los 80s-, hace acto de presencia el sector académico, público y privado, proponiendo el abordaje crítico de la problemática en función de su contexto estructural. Finalmente -partiendo de los años 80s-, en un ambiente de severa crisis, el sector académico, reforzado por la aparición de nuevos centros de investigación y la participación de trabajos individuales, dirige su atención a los procesos de producción social de vivienda, tanto al propiamente capitalista como al popular, y, dentro de este último, especialmente los asentamientos espontáneos y la autoconstrucción (Schteingart, 1988: 33-35). En los momentos que corren, amén del resurgimiento de profundas crisis en los principales indicadores económicos, las cuestiones habitacionales podrían ser replanteadas en los mismos o en diferentes términos, pero siempre al menos con la misma urgencia y prioridad. De todos modos, existe "poco desarrollo de aspectos explicativos, e incluso la misma generación de información necesaria es aún limitada" (Schteingart, 1988:98).

Por lo que al estado de Nuevo León toca, destacan, principalmente, estudios realizados en el área metropolitana de la ciudad de Monterrey, centrados en particular sobre aspectos concernientes a los procesos de ocupación y legalización de la tenencia de la tierra, vinculados de manera especial al problema de la inmigración, y en los esfuerzos populares dedicados a la obtención de vivienda, acentuadamente a través de la autoconstrucción (Villarreal, 1988: 55-59; Pozas, 1990: 22-34).

Como anteriormente señalamos, el presente trabajo pretende mostrar la forma como el Estado mexicano ha abordado y atendido el problema de la vivienda para grupos de escasos recursos existentes en el área metropolitana de Monterrey. En consecuencia, el tema a tratar se ubica en el ámbito de las políticas sociales, sea que concibamos a éstas como instrumentos mediatizadores de las tendencias más profundas de las luchas sociales, o consideremos a tales mediaciones como mecanismos redistribuidores del bienestar (Vilas, 1979; Ward, 1989). En el marco anterior, nuestra definición del término política social tenderá a ser más operativa que ideológica, conscientes de que, aún así, la función mediatizadora o redistribuidora de la política social de vivienda quedará siempre al descubierto. Por otra parte, tal como el tema sea planteado, ya sea en términos acentuadamente cuantitativos o bien a través de una óptica preferentemente cualitativa, influirá poderosamente sobre la naturaleza, utilidad y significado de la información recopilada. Es decir, si adoptamos el primer criterio y cuantificamos las necesidades según el concepto de familia nuclear y el estándar de habitantes por cuarto establecido para los países desarrollados, y ubicamos el resultado en el contexto de la diferencia entre necesidades y demanda en el marco de una economía de mercado (Garza y Schteingart, 1978: 44), encontraremos que dicha demanda muy poco tiene que ver con los estratos sociales de escasos recursos, los cuales aparecerán lógicamente como insatisfechos. Si, por el contrario, asumimos el punto de vista cualitativo y observamos que los estratos bajos de la población ponen en práctica o inducen modelos de solución de problemas conforme al nivel de sus recursos, a la autodeterminación de sus necesidades y en alguna medida al margen del libre juego de la oferta y demanda de vivienda y suelo urbano (la autoconstrucción y el paracaidismo, por ejemplo) en el ámbito de la familia extendida o de la llamada unidad

doméstica, nos veríamos precisados a reconocer la existencia de grados de satisfacción no admisibles por un enfoque de mercado (Bazant, 1988: 43-47). En cada caso, las conclusiones a que pudiésemos arribar respecto de la situación que guarda la vivienda para grupos sociales de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey tendrían que ser marcadamente distintas. El presente estudio se propone enfocar los elementos del asunto buscando destacar algunos aspectos de las diferentes situaciones de vivienda que se presentan en el camino que las familias de escasos recursos transitan para la obtención de dicho satisfactor, tanto dentro como fuera del “mercado”, pero en el marco de las políticas sociales implantadas por el Estado. Es indispensable, en consecuencia, asumir una decisión terminológica con respecto a los conceptos de “grupos sociales de menores ingresos o escasos recursos” y “grupos sociales en la pobreza”.

La presente investigación se inscribe, además, en el campo de las finanzas. Cualquiera que sea el enfoque -o conjunto de enfoques- elegido, será menester determinar el destino al que se orienta efectivamente la asignación de recursos, y el resultado que de ésta se obtiene, así como las tendencias que pudiesen detectarse en el caso de que la información recabada lo permitiese. Es relevante, entonces, un apunte respecto de la medida en la que el Estado interviene en los casos de los grupos sociales “rechazados” por el mercado. Podríamos, en este aspecto, admitir la existencia de diferentes “mercados” de vivienda (entre ellos, aquel donde el Estado juega un importante papel de equilibrio) concluyendo con ello, que nadie queda finalmente fuera de la libre concurrencia habitacional por mínima que ésta sea, o al contrario, operacionalizar el concepto de mercado desde el punto de vista estrictamente económico, y entonces, reducir al mínimo el papel que el Estado juega en la solución de un problema que, en teoría y filosofía política, forma parte fundamental de los fines estatales, aún considerando a éstos en el ámbito del neoliberalismo.

El factor político tiene para este estudio especial relevancia, pues a ningún aspecto social le es ajeno el fenómeno del poder, contando además con el hecho incuestionable de que en México la gestión de los asuntos urbanos, particularmente aquellos que interesan a los sectores de escasos recursos, están impresos con un fuerte sello clientelista (Pozas, 1990: 33).

Lo jurídico no es de menor importancia en asuntos donde está de por medio el orden, la seguridad y el equilibrio social. De ahí que las normas legales de cualquier género conectadas al engranaje de gestión del Estado y las que definen la situación jurídica de los sujetos sociales involucrados en el proceso habitacional, deben ser señaladas en tanto jueguen un papel determinante en el tema y en las correspondientes políticas.

Sin entrar en las complejidades inherentes a la ingeniería y arquitectura de los elementos relativos a la obra pública, servicios urbanos y construcción de las viviendas, es indispensable mencionar en este trabajo algunas cuestiones mínimas relacionadas con el respaldo técnico con que cuentan los diferentes grupos sociales que lo requieren en el proceso de desarrollo del satisfactor vivienda y en aspectos relacionados con cuestiones legales, administrativas y financieras.

El tema propiamente urbano -y los tópicos que lo integran: casa-habitación, infraestructura, tierra, así como los instrumentos legales de la planeación y gestión correspondientes- tiene que estar presente en este trabajo, particularmente porque el suelo y su uso forman parte sustancial de la política urbana de los gobiernos, es decir, de “la intervención de los aparatos de Estado, en todas sus variantes, sobre la organización del espacio...” (Castells, 1974: 310).

En otro orden de ideas, cabe hacer mención que una revisión rápida de los datos arrojados por el censo de 1990, nos ofrece un panorama altamente positivo por lo que a la situación cuantitativa y cualitativa de la vivienda en el estado de Nuevo León respecta, en comparación con el resto de los estados de la República (INEGI, E. U. M., 1991: 66-94; INEGI, N. L., 1991: 53-77), y en forma por demás destacada, en lo que hace al área metropolitana de la ciudad de Monterrey (INEGI, N. L., 1991: 95-100). No obstante, el seguimiento que la investigación social ha venido realizando en el campo de la implementación de programas de tierra y vivienda por parte del Estado en algunas zonas urbanas del área metropolitana de Monterrey, consignan carencias que no dejan de ser importantes (Pozas, 1990: 29, 31 y 57).

La presente investigación se propone indagar la forma como el Estado (gobiernos federal, estatal y municipales) ha atendido el problema de la vivienda urbana para los grupos sociales de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey en los años recientes. En esta formulación, están implícitas las siguientes preguntas: ¿Cuáles y cómo son los programas de vivienda implementados en el estado de Nuevo León -especialmente en el área metropolitana de Monterrey- por los tres niveles de gobierno mencionados? ¿Estos programas, o algunos de ellos, incluyen entre sus beneficiarios a los sectores sociales de escasos recursos? ¿Dichos programas han reducido el déficit de vivienda existente en el área metropolitana de Monterrey, en el caso de tales grupos sociales? ¿Cuál sería, al final de cuentas, en este sentido, el rezago actual existente? ¿Existe algún tipo de relación entre dichos programas? ¿Se complementan? ¿Se obstaculizan? ¿Conocen los pobladores de escasos recursos los programas que, en su caso, los consideran como beneficiarios? Este estudio aspira, así, a encontrar en las correspondientes respuestas la configuración del perfil actual de la política social de vivienda vigente en la circunscripción territorial ya mencionada.

1.1 Objetivos de investigación

La presente investigación tiene como objetivo general, conocer la forma como las políticas estatales (de los gobiernos federal, estatal y municipales) han atendido las necesidades de vivienda de los grupos sociales de escasos recursos asentados en el área metropolitana de Monterrey.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Conocer los programas implementados por el Estado para satisfacer las necesidades de vivienda existentes en el área metropolitana de Monterrey.

- Analizar los programas gubernamentales que proporcionan satisfactores de vivienda a personas de escasos recursos.
- Conocer los resultados alcanzados por dichos programas en los Años recientes.
- Identificar los problemas surgidos durante la puesta en práctica de los mismos.
- Evaluar las acciones de política social implementadas por el Estado para satisfacer las necesidades de vivienda de los grupos sociales de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey.

1.2 Justificación

La importancia del presente trabajo se fundamenta en los siguientes aspectos:

Los resultados que obtenga la presente investigación podrán contribuir a enriquecer la información sobre el estado en que se encuentra el problema de la vivienda para grupos de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey. Lo anterior puede facilitar la atención del problema por parte de los diferentes sectores sociales interesados (público, privado y social).

Considerando que el Trabajador Social, especialmente el egresado con título de licenciatura, ocupa espacios importantes para la planeación y toma de decisiones dentro de la administración pública y en empresas del sector privado, además de su participación en organizaciones sociales de distinto género, el presente estudio le proporcionará elementos teóricos e información útiles para la elaboración de planes y programas relacionados con la vivienda.

Para los alumnos y maestros de carreras relacionadas con las ciencias sociales, en particular con el Trabajo Social, la presente investigación podrá orientar el proceso de enseñanza-aprendizaje de los cursos teóricos relacionados con el tema de la vivienda, sirviendo como libro de texto en algunos casos y, en general, como obra de consulta, especialmente cuando los cursos prácticos motivan acciones a realizarse en el marco de la problemática urbana del área metropolitana de Monterrey.

Finalmente, en esta introducción, nos resta sólo decir que las actividades requeridas para la elaboración del presente trabajo, fueron efectuadas conforme a las reglas establecidas por la teoría metodológica generalmente aceptada en las ciencias sociales, y de acuerdo a tales criterios, los pormenores de dichas actividades constituirán el contenido de la correspondiente exposición, redactada en los capítulos que siguen.

2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS BÁSICOS Y FACTORES INSTRUMENTALES DE LA VIVIENDA

2.1 La problemática social

La Teoría del Estado en su concepción tradicional, adoptada en lo fundamental por las corrientes ideológicas vigentes en el capitalismo y refrendada, con leves modificaciones, por las tendencias *neoliberales* modernas, ha establecido categóricamente que el fin y justificación del Estado radica en el *bien común*. Éste, llamado también interés público o bien público temporal, encierra un cúmulo de temas y abarca una enorme variedad de problemas ordenados en función de diversos factores y criterios, y según la importancia relativa del protagonismo con el que en la escena social aparezcan los distintos grupos e intereses que integran la colectividad.

El *Estado del Bienestar* o Estado Benefactor, no hace mucho vigente en los países capitalistas desarrollados y adoptado por las naciones entonces llamadas del tercer mundo, había priorizado, como responsabilidad ineludible del poder público, garantizar a sus pueblos niveles apropiados de satisfacción de las necesidades fundamentales del individuo: salud, educación, vivienda y, en general, medios *mínimos* de subsistencia (Trejo, 1993: 154).

En las últimas décadas, habida cuenta de las crisis económicas que han sacudido en alguna medida a todos los países, el paternalismo -inherente a las *políticas sociales* nacidas en el Estado del Bienestar- ha ido abandonando su fuerte presencia, dejando cada vez más en manos del individuo la responsabilidad de satisfacer las necesidades humanas, por fundamentales que éstas sean. En los países subdesarrollados, esta tendencia ha ido agravándose por los fuertes endeudamientos y las políticas económicas neoliberales que, a su vez, han prohiado medidas severas de ajuste, particularmente del gasto público, vía reducción o eliminación de programas, presupuestos y subsidios. Así, el *gasto social* se va haciendo a un lado en favor del gasto privado, trayendo con ello la necesidad de replanteos en las pautas teóricas de la *problemática social* y de las políticas públicas implementadas para la correspondiente solución (CCPNS, 1994: 57-74). A este respecto, es particularmente interesante el liberalismo igualitario promovido por la teoría de Rawls-Sen, la cual se limita a poner las bases para el ejercicio de la voluntad, “a través de la elección individual. El objetivo ulterior es muy claro: la autodeterminación” (Trejo, 1993: 56). Es decir, la esfera de acción

estatal, generalmente imperativa, debe reducir su dimensión en beneficio del ámbito de libre elección de la persona, estableciendo únicamente “las bases” (económicas, político-jurídicas y sociales) para que la satisfacción de las *necesidades individuales* sea proveída en un ambiente de “autodeterminación”. En consecuencia, en un plano lógico e histórico, las políticas sociales tenderán a perder, concomitantemente, su razón de ser.

Con este telón de fondo, el tema de la vivienda ha escogido nuevos tipos de enfoques y modelos de intervención. En el caso de México, la tendencia a experimentar tales modificaciones ha sido especialmente acentuada en los últimos lustros. El Plan Nacional de Vivienda 1989-1994 estableció como función primordial del Estado el despliegue de su capacidad de convocatoria “para indicar métodos, organizar esfuerzos y dar cauce a la participación corresponsable y activa de los diversos sectores de la sociedad” (Catalán, 1993: 66). El Programa Nacional de Solidaridad instituido durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, por su parte, significó la participación de la sociedad y la intervención gubernamental, “mediante una asociación en la que el gobierno es socio y promotor de la gestión ciudadana o comunitaria” (CCPNS, 1993: 135). En el estado de Nuevo León, las tres décadas recién transcurridas han mostrado cambios importantes en la conformación de su proceso urbano, siendo la problemática habitacional el hito más sobresaliente del fenómeno, especialmente en sectores de *escasos recursos*, los cuales, durante las décadas de los 60s y 70s, llevaron sus luchas por la tenencia de la tierra a su más alto nivel de expresión. Si bien con menor intensidad política y bajo el severo control del Estado, en los años siguientes, los movimientos urbanos se han dejado sentir todavía en medida importante, aunque ahora fuertemente afectados por las concepciones neoliberales mencionadas.

Para efectuar la exposición detallada del tema habitacional, es menester descomponer éste en las *partes esenciales* que lo constituyen. Esto permitirá ver con claridad las características de cada uno de sus elementos y factores y la manera en la que éstos entran en relación.

El análisis de la literatura relativa al estudio del tema de la vivienda, -considerando trabajos que lo abordan desde los aspectos urbano, económico, político, social y técnico, básicamente-, muestra a éste constituido por un conjunto de *elementos* asociado a un grupo de *factores*, actuando los primeros en un plano que llamaremos *básico* y apareciendo los segundos en un plano *instrumental*. A este respecto, conviene establecer que la tierra, la casa habitación, los procesos constructivos correspondientes y las condiciones de acceso a los servicios urbanos, especialmente a los de electricidad, agua, drenaje y vialidad para las personas y vehículos, forman, en conjunto, la parte *física* esencial del hábitat humano en las ciudades. Cuando alguno -o algunos- de estos elementos básicos falla, la función integral de la vivienda se cumple sólo parcialmente, quedando, en consecuencia, insatisfecha la necesidad integral de vivienda. Esto suele ser explicado por los especialistas acudiendo al concepto de *capacidades básicas*, es decir, al mínimo de elementos constitutivos necesario para que la vivienda esté en condiciones de “proveer suficiente protección, higiene, privacidad y comodidad a sus ocupantes. Debe estar adecuadamente localizada y encontrarse en una situación de tenencia saneada” (Peña, 1986: 17). Tales características -a excepción de la legalidad en la tenencia- se materializan a través de la tierra, la casa, la urbanización y los

procesos técnicos adecuados. Por otra parte, estos cuatro elementos básicos, se obtienen, conjunta o separadamente, mediante la inyección de recursos -financiamiento-, el cumplimiento de las estipulaciones del marco legal y, siempre, de un modo u otro, bajo la influencia de las decisiones políticas -entendido el término política en su sentido más amplio- que también contribuye, junto al factor jurídico, al saneamiento de la tenencia cuando ésta adolece de ilegalidad. No es posible encontrar un proceso de satisfacción de la necesidad de vivienda donde no estén presentes los factores mencionados.

En la práctica, tanto los elementos como los factores de vivienda, se traslapan o se mezclan de distintos modos y en diferentes dosis, dependiendo ello, principalmente, como luego veremos, del estrato socioeconómico al que pertenezca el "consumidor" de dicho bien. En virtud de que aquí nos interesa indagar la situación de la vivienda para personas de escasos recursos, destacaremos las características que cada uno de tales elementos y factores asumen en el proceso de satisfacción de vivienda que se da en dicho nivel socioeconómico.

Los elementos básicos del problema son, entonces, la *tierra*, la *urbanización*, la *casa-habitación* y el respaldo o asesoría *técnicos*. Los factores instrumentales se identifican con aspectos *legales, económicos y políticos*. Será a partir de cada uno de estos conceptos que emprenderemos el desarrollo del marco teórico y conceptual que orientara al presente estudio.

2.2 Formas de obtención de la tierra y de implementación de la urbanización

La tierra urbana, como elemento constitutivo del *satisfactor* vivienda, es clasificada por los investigadores en razón de la forma como los pobladores acceden a ella. Cuando la ocupación ocurre gracias a un acuerdo de *compraventa* legalmente celebrado, estamos hablando del *mercado* de la tierra. La tierra *dotada* es aquella que corresponde a un núcleo de población por virtud de una resolución presidencial de dotación, de ampliación o de creación de un nuevo centro de población, ejidales (Neira, 1990: 147-148), o de reconocimiento y titulación de bienes comunales (CEUM, LA, 1993: 40-43). Si la ocupación es consecuencia de iniciativas individuales o colectivas realizadas al margen de la ley, estamos hablando de *invasión* (Pozas, 1990: 22-27; Neira, 1990: 147). Finalmente, cuando el acceso a la tierra es producto de la celebración, conforme a derecho, de contratos que sólo transfieren el uso o el usufructo de la misma, se trata de tierra dada en *arrendamiento* o *comodato* (Neira, 1990: 148).

Por lo que hace al mercado de la tierra, en México -y en general en el contexto latinoamericano- la adquisición de tierra urbana en el marco de la *oferta* y la *demanda*, se relaciona en diferentes niveles o grados con cada uno de los factores instrumentales vinculados a la *categoría social* del terreno o vivienda ofrecidos, es decir: a mayor categoría social de la oferta de tierra y vivienda, mejor satisfechos quedan los requisitos legales, más acabadas son las formas de financiamiento y menos problemático y más ágil el mecanismo político-administrativo que opera en el caso; y, al contrario, a menor categoría social, la posibilidad de irregularidades legales, muchas veces críticas, es mayor, como lo son igualmente, las

dificultades financieras y la necesidad de apoyos políticos (CEPAL/CNUAH, 1987: 23-24; Garza y Schteingart, 1978: 49 a 79).

El mercado de la tierra urbana en el estado de Nuevo León puede caracterizarse en razón de la categoría social de la correspondiente casa-habitación. Las empresas urbanizadoras constituidas legalmente, asociadas muchas veces a compañías regularmente organizadas -en ambas situaciones personas físicas o morales que desarrollan grandes, medianos o pequeños proyectos de fraccionamientos o habitacionales, residenciales, de nivel medio o de interés social- adquieren la tierra necesaria adoptando todas las formalidades requeridas, realizando las distintas fases del proceso mercantil dentro de los marcos jurídico-administrativos establecidos. Los casos de excepción son mínimos y, la mayoría de ellos, rápida y fácilmente regularizables.

En cuanto a la obtención ilegal (compra irregular e invasión) parece ser la regla, hasta mediados los años 90, en el caso de la llamada vivienda popular (CEPAL/CNUAH, 1987: 20). En este extremo de la categorización, salvo en algunos contados proyectos de cooperativas de construcción, la obtención de la tierra con propósitos urbanos ha transitado por caminos sinuosos y enfrentado obstáculos que muchas veces se antojan insuperables. Si no en todos los casos, la violencia extrema no ha dejado de estar presente, cobrando incluso, aunque en contadas ocasiones, vidas humanas. La invasión, la venta ilegal y el pago de "rentas" han sido "el único camino viable para mucha gente" en su cotidiano afán por asentarse permanentemente en un terreno urbano, siempre con la esperanza de lograr la correspondiente regularización. Como quedará establecido más adelante, las respuestas estatales a la ocupación ilegal han reducido considerablemente esta forma de acceder al espacio urbano. Cabe señalar, que en estas formas de obtención de la tierra, ha jugado un papel a veces preponderante el fenómeno de la migración campo-ciudad (CEPAL/CNUAH, 1987: 22; Cortés Rocha, 1985: 30-33). A este respecto conviene mencionar algunos aspectos, aunque en forma muy general.

En principio, es ampliamente conocido que el proceso de urbanización en México transformó, en unas cuantas décadas, "la estructura de una sociedad rural en una predominantemente urbana" (Moreno, 1988: 140). Si en 1960 la población urbana y rural del país mostraba un relativo equilibrio porcentual (49.3% y 50.7%, respectivamente), en adelante la primera imponía su paso (57.8% en 1970, 66.2% en 1980, 71.3% en 1990) hasta llegar en 1995 al 73%. En Nuevo León, la tendencia favorable a la población urbana es más acentuada: 55.92% en 1950, 70.36% en 1960, 76.52% en 1970, 87.44% en 1980 y 92.0% en 1990. Además, la llegada de campesinos a las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey con la intención de establecer en ellas sus residencias en forma definitiva "contribuyó de manera significativa (hasta casi en un 50 por ciento) en el crecimiento demográfico de estas metrópolis" durante los decenios de 1970 y 1980 (Graizbord, 1988: 244). La tendencia a concentrar la población neoleonense en el área metropolitana de Monterrey ha sido vertiginosa: 73.3%, 79.1%, y 81.7% en 1970, 1980, y 1990, respectivamente. Las causas y motivos del fenómeno migratorio descrito son bastante familiares:

Las principales corrientes de migrantes están formadas por personas carentes de adecuadas condiciones de vida en sus regiones de origen, por lo cual se trasladan

hacia las ciudades cercanas y principalmente hacia las grandes zonas metropolitanas en busca de mejores oportunidades de vida... Muchos de los movimientos migratorios tienen su origen en zonas de alta fecundidad y de escaso desarrollo, donde la economía del lugar es incapaz de dar empleo a una población creciente. Por esta circunstancia, la población desempleada o subempleada se dirige a otras zonas que pueden ofrecer mejores oportunidades de trabajo (Fernández y González: 1989: 193. En el mismo sentido: Chant, 1992: 247; Pozas 1990: 19).

De esta manera, sin recursos, sin empleo, e impulsados por el instinto de sobrevivencia, los grupos de inmigrantes se enfrentan, muchas veces como alternativa única, ante la necesidad de impulsar un proceso de invasión. Las invasiones han sido definidas como una forma de poblamiento característico de las ciudades “de crecimiento rápido, en las que la estructura del desarrollo urbano no ha permitido dar respuesta, dentro del marco legal, a las demandas de la población de ingresos bajos en materia de tierra y vivienda” (Cortés Rocha, 1985: 30).

En mayor o menor grado, el éxito de una invasión depende de tres características: previa *organización*, con el propósito de presentar un frente unido ante la posibilidad de que las autoridades pretendan erradicar la ocupación; *rapidez*, puesto que sólo de este modo la invasión no será descubierta durante el proceso mismo, y, en tercer lugar, *magnitud*, dado que si el tamaño de la invasión es considerable, la contraparte encontrará mayores dificultades para enfrentarla (Cortés Rocha, 1985: 32).

Ante una invasión, parecen ser típicas tres formas de reacción por parte de las autoridades: una, es la de *indiferencia* ante el suceso; otra, la *acción directa* para el desalojo; y la que representa la reacción gubernamental más esperada por los invasores: la *aceptación* de los hechos consumados y el *apoyo* requerido para superar la precariedad del asentamiento. La reacción gubernamental depende también del número de invasores, ya que una invasión pequeña no presenta obviamente obstáculo importante para el desalojo; una invasión de medianas dimensiones puede ser vista con indiferencia sin que por ello el gobierno sufra contrariedad alguna; pero una invasión grande, “no puede sino ser atendida con mucho tiento, por las graves implicaciones políticas que puede tener un manejo equivocado de la situación” (Cortés Rocha, 1985: 35).

La localización de los terrenos invadidos, así como sus características fisiográficas y su situación legal, son, en un gran número de casos, igualmente típicas: *zona periférica* de la ciudad (sin servicios y con difícil acceso a la mancha urbana); terrenos con *poca aptitud* para ser urbanizados; terrenos de *dudosa propiedad*, de *propiedad federal* sin aprovechamiento continuo o de *propiedad social* -ejidal o comunal- (Cortés Rocha, 1985: 32; CEPAL/CNUAH, 1987: 25).

En todos estos aspectos es particularmente ilustrativo recordar los movimientos populares surgidos especialmente en las décadas de los 60s y 70s en algunas de las ciudades más importantes del país, los cuales iniciaron su proceso urbano a partir de la invasión,

logrando posteriormente avanzar buen trecho el camino de la regularización de la tenencia de la tierra invadida (Cortés Rocha, 1985: 31; Pozas, 1990: 22-27).

Al igual que a nivel nacional, en el estado de Nuevo León dicho camino conduce, según los estudiosos del fenómeno, en términos generales, a dos tipos de intervenciones. Por una parte, se gestiona, con el apoyo del sector público (FOMERREY en cierto momento, y Tierra Propia, principalmente, de los cuales nos ocuparemos más adelante) la celebración de *contratos de compraventa* entre los propietarios (en este caso, particulares), por una parte, y los posesionarios de los predios, por la otra, o se ofertan terrenos bajo condiciones más o menos accesibles (FOMERREY en su etapa más importante) lo cual a la vez funciona como un freno a la invasión de zonas urbanas privilegiadas. Para lograr la regularización de estos terrenos, los colonos deben cumplir con los requisitos que al efecto marca la Ley de Planificación del Estado, como es contar con los planos técnicos y avalúos correspondientes, además de los acuerdos necesarios entre el propietario y los colonos que las normas civiles establecen para finiquitar la traslación de la propiedad, todo lo cual “ha significado hasta diez años de trámites para lograr la regularización” (Villarreal, 1988: 57). Por otro lado, tratándose de terrenos ejidales, se expiden decretos expropiatorios conforme a lo establecido por la Ley Federal de Reforma Agraria. Un procedimiento semejante es asumido en situaciones de severo conflicto mediante decretos expropiatorios ordinarios. Ejemplo típico del método de regularización expropiatorio, ocurrido en terrenos ubicados en el área metropolitana de Monterrey en 1983, es el caso de “Tierra y Libertad” (Villarreal, 1988: 56), muy conocido en su momento.

En situaciones semejantes a las anteriores quedan no pocas personas que, en lo individual o en grupo, han participado como adquirentes de buena fe, entregando sumas en calidad de “enganches” o “abonos” a personas que se ostentan como dueños de terrenos sin que realmente lo sean (CEPAL/CNUAH, 1987: 26; Villarreal, 1988: 57). Unas veces la cuestión queda sólo como asunto de naturaleza penal; en otras, los “adquirentes” ocupan desde luego los predios convirtiéndose así, paradójicamente, en simples posesionarios.

Finalmente, existe el caso de quienes al invadir espacios de propiedad pública o privada no han encontrado obstáculo en su camino en virtud de que el organismo responsable del inmueble, o el particular propietario, han enfrentado estratégicamente el proceso de invasión. Sucedió así, por ejemplo, cuando algunas invasiones de terrenos federales o municipales se dieron de manera pacífica y paulatina a ciencia y paciencia de dependencias responsables, como la SARH, o de autoridades municipales, las cuales, en algunos casos, cobraron “una renta que simbólicamente significara la no posesión ni propiedad legal de los terrenos. De esta forma se ocuparon también terrenos de propiedad privada cuyos dueños aparecieron posteriormente (Villarreal, 1988: 57).

Podríamos decir que esto último es una variante de regularización, no de la tenencia en el sentido de propiedad (como suele comúnmente entenderse), sino del *uso y disfrute* en sentido jurídico.

El “mercado” de tierra de interés social muestra que no siempre la invasión o la adquisición irregular han sido el único camino para los grupos populares en busca de tierra donde vivir. Los estudios relativos pasan revista a diferentes mecanismos mediante los cuales el Estado, con base en las *reservas territoriales* constituidas al efecto (Ruiz, 1994: 242, 246 y 248), ofrece en venta lotes más o menos urbanizados -o sin urbanizar- a precios accesibles a la capacidad de crédito de las familias con ingresos mínimos o escasos recursos, o promueve la *agrupación* de solicitantes para la compra de extensiones susceptibles de ser posteriormente fraccionadas y urbanizadas. En el estado de Nuevo León, por ejemplo, las “Uniones de Colonos” (Pozas, 1990: 23) promovidas desde los años 60s por la Oficina de Colonos y Posesionarios del Gobierno del Estado, constituidas en *asociaciones civiles*, adquirían extensiones suficientes, incluyendo una parte como reserva para dar cabida a nuevos solicitantes. La asociación celebraba con el propietario un contrato de compraventa con reserva de dominio, con base en el cual los colonos entraban en la posesión legal del terreno desembolsando un enganche y efectuando los pagos periódicos convenidos, Satisfecha la totalidad de éstos, la Unión adquiría el dominio pleno escriturando en favor de cada uno de sus miembros. 60 mil viviendas fueron construidas en terrenos adquiridos de este modo entre 1945 y 1986. Hasta este último año, fueron también levantadas 54 mil casas-habitación en “lotes de fraccionamientos de urbanización progresiva generados por FOMERREY” (Cortés Melo, 1988: 71). Este fideicomiso -Fomento Metropolitano de Monterrey- adquiere terrenos de propiedad privada principalmente “donde se hace una urbanización primaria. Se lotifican y se venden los terrenos a los colonos que así lo hayan solicitado” (Villarreal, 1988: 56).

Todas las formas de obtención de la tierra por parte de grupos populares (invasión-regularización y adquisición en el “mercado” de la tierra), implican, además de supuestos legales, formas específicas de financiamiento y apoyo político-administrativo, que serán descritas más adelante. A continuación, expondremos las formas como se implementa la urbanización de los terrenos ocupados.

La necesaria inserción de la vivienda en el contexto de la “producción y administración de los bienes y servicios urbanos” (Moreno y Gamboa, 1988: 140) da lugar a la existencia de un elemento básico constitutivo del tema de la vivienda: la urbanización, es decir, el conjunto de obras que proveen relaciones operativas con la infraestructura de “servicios (drenaje, agua, energía eléctrica, comunicaciones, vialidad, etc.)” y “espacios exteriores inmediatos a la vivienda de uso propio o preferente” para actividades recreativas y de relación familia-comunidad (Peña, 1986: 21- 22), lo que implica urbanizaciones, infraestructura y espacios de uso público.

La mayoría de los servicios de la infraestructura urbana son, generalmente, *bienes públicos*, es decir, bienes proporcionados por el sector público a través de sus distintas dependencias centralizadas o paraestatales, bienes que se consideran producidos por el agente público “y de cuya utilización nadie puede ser excluido, o que todos pueden utilizar y disfrutar independientemente de que corresponda cualquier forma de pago, sin que por ello se vea disminuida, la cantidad utilizable por parte de los demás” (Secchi, 1968: 23).

Quienes han investigado los procesos urbanos en América Latina (CEPAL/CNUAH, 1987: 25) y, particularmente, los acaecidos en las áreas metropolitanas de nuestro país, han dado cuenta de las formas adoptadas por los pobladores y el Estado para implementar la urbanización de los centros habitacionales (Ruiz, 1994: 237; CCPNS, 1994: 177; Catalán, 1993: 156). Se conocen específicamente dos maneras de llevar a cabo estas acciones: *urbanización inmediata* y *urbanización progresiva*.

La primera, como su nombre indica, es aquella cuyas obras se concluyen antes de que el inmueble beneficiado quede en definitiva a disposición del correspondiente usuario, usufructuario o adquirente. y se da en toda su pureza en las llamadas colonias “residenciales”, las cuales conjuntan viviendas de alta y media categorías; es igualmente típica de fraccionamientos que albergan viviendas de interés social (Ziccardi, Mier y Terán, 1985: 57). En estos casos, el adquirente obtiene, a la vez, terreno y urbanización y, en un buen número de fraccionamientos, también la vivienda. En general, la dotación de servicios es completa, salvo la instalación del servicio de gas butano -común en algunos lugares entre los que destaca el área metropolitana de Monterrey, donde, en ciertas colonias con vivienda de interés social principalmente, es gestionada por los propios colonos con posterioridad a la ocupación de los inmuebles.

Por su parte, la urbanización progresiva es el expediente obligado en casi todas las colonias populares (aunado al concepto de vivienda progresiva autoconstruida, de la que más adelante hablaremos). Las condiciones y motivos por los que esto sucede, están dados por el conjunto de circunstancias que determinan la provisión de vivienda para los sectores sociales de más bajos ingresos. Este conjunto de circunstancias se integra en un proceso por medio del cual las personas de escasos recursos invaden, adquieren u ocupan de alguna otra forma terrenos no aptos -la mayoría de las veces- para la edificación de viviendas. Lo han hecho por distintos motivos: “en parte porque no pueden pagar nada mejor, y en parte con la expectativa de que a la larga se proveerán los servicios y les será otorgado el título de propiedad, y de ese modo podrán adquirir un patrimonio a un costo virtualmente inexistente” (Currie, 1979: 107). La regularización de la tenencia de la tierra conlleva, entonces, más tarde o más temprano, un proceso de regularización de la condición urbana de los asentamientos así como la urbanización correspondiente. (Pozas, 1990: 30).

Como luego veremos, la regularización de la tenencia de la tierra tiene, también, radical influencia en el proceso de construcción de la vivienda, ya que éste no se consolidará en tanto aquélla no le proporcione la seguridad jurídica requerida (Cortés Rocha, 1985: 36).

En el caso de la tierra invadida, en un proceso normal “no se instalan equipamiento ni infraestructura en tanto que la colonia sea regularizada, o por lo menos cuando ese proceso se ha iniciado” (Cortés Rocha, 1985: 37). En el estado de Nuevo León, esta posibilidad ha tenido que ser admitida apriori en los casos de tierra para el mercado a bajo costo; es decir, las disposiciones legales aplicables previenen la posibilidad de lotificar terrenos para su venta aún cuando las obras de urbanización se hayan apenas iniciado (Pozas, 1990: 31), respondiendo también al fenómeno de que la edificación del espacio privado es más rápida que la del público.

Casi al mismo tiempo que la comunidad de pobladores desarrolla actividades de distinta índole para iniciar, mantener y, eventualmente, concluir su proceso de urbanización, se lleva a cabo otro proceso, el más importante para las familias: la construcción de la casa-habitación.

2.3 Plan de construcción de la casa-habitación y respaldo técnico

Aquí, hacemos referencia a las formas socialmente adoptadas para llevar a cabo el proceso de producción de vivienda. La investigación sobre el tema muestra tres alternativas: producción de *vivienda nueva para el mercado*; construcción conforme a las necesidades individuales de las familias en condiciones de *suficiencia económica*, y construcción conforme a las necesidades familiares en condiciones de *insuficiencia económica* (autoconstrucción propiamente dicha). Lo anterior sin perjuicio de que el proceso no siempre es homogéneo con relación al asentamiento, por lo que dichas alternativas pueden darse traslapadas en un sólo lugar.

En el primer caso, se trata de un proceso complejo de carácter *mercantil* en el que intervienen diferentes ramas del sector industrial, así como los sectores comercial y financiero, cuyo objetivo último consiste en la *producción y venta* de grandes, medianos o pequeños conjuntos habitacionales. Los protagonistas principales de este proceso son particularmente las empresas mercantiles del sector privado, por una parte, y el mercado de compradores - individuos o familias con capacidad económica suficiente y para ser considerados sujetos de crédito- por la otra. Algunos pormenores de esta forma social de asumir la producción de vivienda serán expuestos al tratar el tema de la intervención de la sociedad civil en la solución del problema habitacional.

La construcción de vivienda conforme a las necesidades individuales de las familias en condiciones de suficiencia económica, siendo lo ideal, no tiene más límite que los gustos y deseos individuales en relación con la capacidad económica del virtual propietario, quien, en la mayoría de los casos, será, igualmente, el destinatario o usuario. Esta es la forma típica de producción de vivienda en algunos sectores de los niveles sociales alto y medio (Bazant, 1985, 29). En ella se cumplen cabalmente los requerimientos técnicos, financieros y legales característicos del proceso de producción de vivienda para el mercado (CEPAL/CNUAH, 1987: 24), aunque los actores principales, sin embargo, se desenvuelven en un marco de opciones más amplio en cuanto a costos, tiempo, ubicación, dimensiones, diseño y demás determinantes del proceso que por su naturaleza lo permitan. Esta alternativa no ha sido objeto de atención directa por parte de los estudiosos del asunto, tal vez porque, dado su carácter excepcional, no representa un tema de interés para la investigación social centrada casi siempre en el análisis de insuficiencias. Sin embargo, tomando en cuenta que muchas de las familias de altos ingresos principalmente, suelen edificar por su cuenta viviendas cuyo número de personas por cuarto es inferior al estándar, tales sectores quedarían virtualmente incluidos en los conceptos de "subocupación" y "capacidad ociosa" que da lugar a la llamada "carencia distributiva" consistente en el hecho de considerar que "una redistribución hipotética de los

recursos disponibles supondría usar esos espacios sobrantes (o 'capacidad ociosa') para satisfacer las necesidades de los más desfavorecidos" (González Aguirre, 1986: 46).

El punto neurálgico del tema relativo a la forma de producción de vivienda, destaca acentuadamente cuando se trata de familias de escasos recursos, las cuales construyen conforme a sus necesidades individuales en condiciones manifiestamente insuficientes. Este es uno de los apartados en los que la investigación muestra aspectos interesantes de controversia y discusión. En este sentido, puede hablarse básicamente de dos tendencias. Por un lado, observamos que algunos de los estudios parten del supuesto, no siempre declarado, de que todas las familias *nucleares* tienen derecho a la vivienda y, en consecuencia, el sistema social de vivienda -incluidos el Estado, la iniciativa privada y el llamado sector social- debe cumplir con tal responsabilidad (Garza y Schteingart, 1978: 49-79; González Aguirre, 1986: 44). Para ello, es necesario determinar previamente el déficit respectivo con base en los enfoques "clásicos" (estándares mínimos: materiales permanentes, todos los servicios, 2 personas por cuarto). El resultado es que la construcción masiva de vivienda forma parte importante en los planes de reducción del déficit habitacional (Lara, 1989: 114; Bazant, 1985: 11). La crítica a esta posición genera otro frente de discusión. Aquí se afirma enfáticamente que las bases sobre las que descansa la perspectiva clásica del problema son tomadas de países capitalistas desarrollados, por lo que no necesariamente resultan convenientes para el análisis del problema e instrumentación de soluciones en países que, como México, padecen fuertes rezagos económicos y sociales, particularmente en materia habitacional (Bazant, 1988: 44; Pozas, 1988: 63-64).

El hecho muy conocido de que, a pesar de los grandes esfuerzos por alcanzar metas ambiciosas en la construcción masiva de vivienda, el Estado no ha podido reducir el déficit a niveles significativamente mínimos, ha llevado a plantear, con base en la segunda de las tendencias anotadas, la necesidad de estudiar las formas tradicionales de construcción de vivienda practicadas por la población de escasos recursos, a fin de intervenir en ellas mediante programas que estimulen y perfeccionen su realización, pudiendo el erario público de este modo liberar y aplicar masivamente a este menester recursos hasta ahora erogados en programas de construcción altamente costosos. Desde esta perspectiva, la forma de construcción más apegada a la cultura tradicional en México y señalada por algunos especialistas como la más conveniente -considerando primordialmente las crisis económicas y los altos costos que a éstas acompañan- es la *autoconstrucción* (Bazant, 1988: 46-47; Cortés Melo, 1988: 72-73; Pozas, 1988: 64; Villarreal, 1988: 58).

La autoconstrucción ha sido definida como un proceso de producción de vivienda donde se mezcla la intervención de factores físicos, tecnológicos, familiares, sociales y económicos que en el marco de condicionamientos externos -especialmente las características legales de la *tenencia de la tierra* de las que depende la seguridad en la construcción, y el fenómeno económico de la *inflación* que determina el nivel del gasto a efectuar-, se combinan de tal modo que permitan el aprovechamiento del *tiempo libre* y los recursos provenientes del *escaso ahorro familiar* para impulsar procesos constructivos *graduales* y *acumulativos* (Basant, 1985: 12; (CEPAL/CNUAH, 1987: 26).

Bien sabido es que, desde décadas atrás, en la mayoría de los países latinoamericanos, el Estado ha participado de diferentes maneras en la creación de fraccionamientos populares acompañando programas de vivienda autoconstruida. En este marco, México no podía ser la excepción. Al respecto, la literatura sobre el tema señala que durante el período posrevolucionario “el Estado asume un papel activo en la formación de colonias populares al permitir el acceso a la tierra para autoconstruir viviendas” (Ziccardi, Mier y Terán, 1985: 48), aunque ya antes (siglo XIX) la colonia Zarco de Artesanos en el estado de Coahuila fue ejemplo de una tendencia semejante (Narváez, 1997). Se ha llegado a afirmar, por otra parte, que la importancia de esta forma social de producción habitacional queda claramente consignada -según indagaciones llevadas a cabo por la investigación social en algunas metrópolis latinoamericanas- al comprobarse “que las viviendas construidas por el sector informal alcanzan al 60% de la construcción urbana total de esas ciudades” (CEPAL/CNUAH, 1987: 24), y que -para el caso de México- alrededor “del 70% de la población urbana del país se provee a sí misma de vivienda utilizando materiales y procedimientos rudimentarios, sin asistencia técnica ni apoyo financiero” (Bazant, 1985: 11).

La autoconstrucción de vivienda por parte de pobladores de escasos recursos sigue, en la mayoría de los casos, un proceso característico, afectado en alguna medida por el grado de legalidad que la ocupación de la tierra haya alcanzado en el transcurso del proceso (Bazant, 1985: 69). Especialmente en las zonas de invasión, las viviendas asumen características propias de las condiciones socioculturales y económicas -siempre cambiantes- de quienes las autoconstruyen. En tanto esté presente la amenaza de erradicar la ocupación por parte de las autoridades, las viviendas se construirán con materiales baratos -de desecho o deleznales- que sean fácilmente transportables. En la medida en que se vaya consolidando la tenencia, la seguridad resultante motiva una participación más directa del colono así como la existencia de mano de obra contratada adicionalmente en ciertos momentos específicos (Cortés Rocha, 1985: 33). Al inicio del asentamiento la estructura familiar predominante es destacadamente nuclear, modificándose paulatinamente con el tiempo hasta adoptar mayoritariamente modelos de familia extensa y compuesta, tan comunes en asentamientos de personas de escasos recursos (Cortés Rocha, 1985: 34; Bazant, 1985: 65).

Por lo que se refiere propiamente al aspecto social del proceso de autoconstrucción:

las viviendas se construyen en forma progresiva, con participación directa de los pobladores... debe poder habitarse desde el principio, por lo tanto en la primera etapa las viviendas son de un solo cuarto, construidas en forma precaria y de aspecto sumamente pobre... El proceso de construcción avanza lentamente... La construcción del techo de concreto marca un hito en la edificación de la vivienda; su costo hace que muchas viviendas tarden largos años antes de tener siquiera un cuarto con techo de concreto... Después de tener dos o tres cuartos construidos con materiales permanentes, se construye la cocina y, al final, el baño. Frecuentemente se construyen cuartos adicionales, ya sea para acoger temporalmente a otros familiares... La existencia de un segundo piso o de acabados, rejas o adornos en la fachada, son indicios del fin del proceso de consolidación de la vivienda (Cortés Rocha, 1985: 36-37).

Para que las personas de escasos recursos puedan efectuar los procesos de obtención de la tierra, de urbanización de la misma y de construcción de su casa-habitación, deben contar con un cierto *soporte técnico* -por muy tradicional y rudimentario que éste sea-, siempre en el marco de relaciones comunitarias y en el contexto económico-político concreto de que se trate.

La asistencia técnica en materia de vivienda se refiere a los *medios de acceso* que el constructor tiene a su disposición para la obtención y manejo del conjunto de *conocimientos y condiciones* necesarios para llevar a cabo el proceso de producción. En ella están incluidos no sólo la información propiamente *técnica* de la construcción sino, además, el contenido de las correspondientes *normas reglamentarias*, así como el trámite de *permisos, licencias, avalúos* y todo tipo de autorizaciones y conocimientos que otorgan al proceso de producción de vivienda viabilidad técnica, legal y, en su caso, financiera.

Lo anterior descansa básicamente en la definición del “mínimo de vivienda”. Este ha sido descrito con base en las funciones genéricas que debe cumplir toda vivienda: “proveer suficiente protección, higiene, privacidad y comodidad a sus ocupantes. Debe estar adecuadamente localizada y encontrarse en una situación de tenencia saneada” (Peña, 1986: 17). Por otra parte, las recurrentes crisis económicas sucedidas en el país, plantean la “necesidad de obtener mucho mayor rendimiento de los recursos disponibles que generen mayor cantidad de soluciones” (Lara, 1989: 112), para lo cual estar actualizado en los conocimientos pertinentes es también una necesidad. La investigación tecnológica en el campo de la producción de vivienda ha diseñado algunas modalidades en tal sentido. Una de ellas señala que para elevar sustancialmente los niveles de productividad se requiere “la racionalización y sistematización de proyectos de vivienda mediante la normalización, la progresividad, la producción masiva y el empleo de la coordinación modular” (Lara, 1989: 114), de manera que la alta sofisticación tecnológica y la complicada mecanización que implica el uso intensivo de capital, dan paso a la posibilidad de poner en juego una amplia variedad de técnicas y modalidades de producción según lo requieran las circunstancias del caso. Sin embargo, el problema de construir es un asunto también cultural. Muchas técnicas por novedosas que sean, quedan fuera de “lo posible”.

Los modelos tecnológicos así concebidos deben mantener las condiciones reglamentarias de calidad y seguridad e incluir, en todo caso, los elementos mínimos de un proyecto ejecutivo de vivienda: a) Planos arquitectónicos, estructurales, de instalaciones y detalles constructivos; b) Programa de obra; c) Cuantificación de obra (materiales, mano de obra y maquinaria); d) Especificaciones para la adecuación bioclimática del proyecto, y e) Instructivo para construir la vivienda.

Un proyecto ejecutivo de vivienda corresponde a la tipología de vivienda llamada *normalizada*, cuya eficiencia, sin embargo, no ha escapado a las críticas. El diseño de esta modalidad tiene por objeto “atender a los diversos grupos de ingreso y contar siempre con un margen de crecimiento y mejoramiento así como establecer con precisión los satisfactores mínimos y máximos para la vivienda de interés social” (Lara, 1989: 120).

Dada la complejidad -aunque sea mínima- que, en general, caracteriza a la tecnología de producción de vivienda, ésta requiere del concurso insustituible de expertos, tanto en las actividades de realización directa como, y sobre todo, en las de planeación y dirección de las obras. El costo de esta intervención resulta, entonces, de consideración, de tal manera que los grupos sociales de escasos recursos no están en condiciones de poderlo solventar. De ello resulta que la mayoría de las veces, no obstante la existencia de programas estatales de apoyo, tales grupos sociales al proveerse de vivienda, lo hacen "utilizando materiales y procedimientos rudimentarios, sin asistencia técnica ni apoyo financiero" (Bazant, 1985: 11).

En México, algunos programas estatales promotores de la autoconstrucción consideran la asesoría técnica, estableciendo "la capacitación técnica que deben recibir los participantes para realizar la construcción", tal como quedó determinado, por ejemplo, en el proyecto "Unidad Habitacional La Esmeralda" realizado por el Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social Urbano (FIVIDESU) en terrenos de la Delegación Gustavo A. Madero, del Distrito Federal. En el mismo,

se formaron brigadas para trabajar en equipo y repartir las cargas de trabajo; posteriormente se organizó a la gente según su habilidad en el desempeño de ciertas actividades. Los maestros de obra asignados por FIVIDESU tuvieron una influencia directa para delegar el trabajo, ya que dependiendo del desempeño de los autoconstructores repartían las actividades. Hubo autoconstructores que se hicieron expertos en corte doblado (sic) de alambre, en acarreo de materiales, en preparación de mezcla, etcétera. (González y Durán: 1992: 204).

En proyectos como este, el FIVIDESU tiene contemplada la supervisión técnica en forma sistemática. Este intento parece revivir el modelo tipo cooperativo como el adoptado en el siglo XIX por la sociedad mutualista Zarco de Artesanos en Saltillo para edificar Saltillo Oriente (Narváez, 1997).

En general, los programas mexicanos oficiales de autoconstrucción, han contemplado en el papel la asesoría técnica como uno de sus aspectos más importantes. Conforme a lo estipulado en una reglamentación gubernamental, en cada fraccionamiento popular deberán darse los servicios de asesoría técnica requeridos por la comunidad para la realización de viviendas en propiedad o destinadas a ofrecerse en renta, en los siguientes aspectos: "Organización de la comunidad, financiamiento, proyectos, costo de las diversas etapas de construcción, supervisión de las obras, capacitación de operarios y facilidades en los trámites para obtener licencias y permisos de las autoridades para la construcción de viviendas" (CLINDECO, 1982: 10).

El respaldo técnico en el desarrollo de la vivienda y en la urbanización de los terrenos, así como la realización de los procesos particulares correspondientes, aunados al que se desenvuelve para la adquisición de la tierra, son los elementos básicos del tema habitacional. No obstante, éstos no podrían ser cabalmente entendidos ni encontrarían forma de realizarse, si no se ubican en el contexto más amplio de las relaciones que guardan con un conjunto de factores sociales, de los que no es posible evadirse a pesar de su carácter de imponderables y

cuya relevancia en materia de vivienda ha sido puesta de manifiesto por los estudiosos del tema. Nos referimos a los aspectos *económico, político y legal*, que serán desarrollados en el punto siguiente.

2.4 Factores instrumentales preponderantes

Uno de los factores sociales que han sido analizados con mayor profundidad y cuya elaboración teórica en materia de vivienda ha alcanzado niveles relevantes, es el económico. En el presente apartado se expondrán someramente algunos tópicos relacionados con el ingreso y el financiamiento, aspectos económicos que determinan el acceso de la población al satisfactor vivienda. Ésta, representa un particular artículo de consumo en virtud de que satisface un tipo específico de necesidades humanas, y, por ende, forma parte del complejo conjunto de relaciones económicas. Desde este ángulo visual, la investigación ha destacado, entre otras cosas, la manera como la vivienda está sujeta a las leyes de la *oferta* y la *demanda*, y cómo esta dinámica económica determina el acceso de la población al satisfactor habitacional.

Las necesidades que la vivienda satisface están, en términos generales, según Wallace Smith, vinculadas con “las diversas dimensiones físicas, sociales y psicológicas que el alojamiento reviste a los ojos del público consumidor” y que se concretan en los conceptos de *albergue, intimidad y ubicación* (1973: 4-7). El primero se refiere a la protección y seguridad que la vivienda proporciona a sus ocupantes. La intimidad o “unidad habitacional” se define como “el conjunto de instalaciones para uso exclusivo de un grupo social separado llamado familia”. La ubicación alude a la proximidad razonable de la vivienda a “los lugares de trabajo y demás actividades urbanas” (1973: 10). Esto último da lugar al concepto de *estructura urbana compuesta*, en la que se toman en cuenta el entorno, el nivel de empleo, el número de viajes al trabajo “relacionados con su localización residencial, que a su vez genera viajes sociales entre residencias y viajes a servicios (compras), determinando éstos, a su vez, la localización de servicios, etc.” (Echenique, 1969).

Además, la vivienda,

esta formada por un complejo de bienes y servicios complementarios y conceptualmente separables: el espacio interno (el metro cuadrado de techo edificado), el espacio externo (los correspondientes metros cuadrados de terreno, evidentemente variables con la densidad de edificación), el nivel tecnológico, las características estéticas y arquitectónicas, la antigüedad, las características ambientales, la accesibilidad, etc. En general, se habla de estos últimos como aspectos cualitativos de la vivienda. Para cada uno de estos bienes o servicios, cada grupo social y cada agente manifiestan distintas preferencias y demanda. Cada vivienda que concurre al mercado corresponde, por otra parte, a una composición determinada de estos bienes o servicios, composición modificable sólo en escasa medida por medio de inversiones que suceden a la inicial (Secchi, 1968: 60 y 61).

Por otro lado, los procesos de producción y distribución de bienes y servicios dentro de una sociedad determinada suelen clasificarse o dividirse en sectores. Dentro del conjunto de éstos tenemos el sector vivienda. “En la mayoría de los países... el fragmento económico que se refiere a la vivienda, es una mezcla de iniciativa privada y actividad gubernamental...” (Smith, 1973: 10). Estos dos componentes dependen sistemáticamente uno de otro, de modo que es posible considerar al sector vivienda como un “doble sistema de toma de decisiones” (Smith, 1973: 11). Ello es así particularmente porque de entre “los artículos que el consumidor ordinario utiliza, la vivienda es sin duda el más duradero” (Smith, 1973: 15), y porque, no obstante la influencia reductora de los precios por parte de los adelantos tecnológicos -tendencia que, dicho sea de paso, la inflación suele revertir-, la fuerza de la demanda hace de la vivienda un artículo siempre costoso (Smith, 1973: 125). A esto se asocian diversos hechos o situaciones económicas igualmente importantes:

el hecho de que la vivienda sea un artículo duradero significa que es un bien de inversión. Representa riqueza de capital... (que) debe crearse y pagarse antes de que pueda utilizarse, y por esto no puede existir sin una acumulación de ahorros... Alguien debe pagarla y luego ponerla a disposición del usuario. Este alguien es algún tipo de inversionista... Por su espera y el riesgo que puede implicar, el proveedor del financiamiento suele pedir una compensación... Es así como las instituciones financieras representan intermediarios para una mercancía de tal importancia que, en todos los países, los gobiernos toman a su cargo dirigir directamente estas instituciones financieras o regular minuciosamente su funcionamiento (Smith, 1973: 11, 18 y 127).

Es decir, el carácter duradero y costoso de la vivienda hace indispensable, para que ésta pueda realizarse en el mercado, la intervención financiera estatal, además del control oficial sobre la especulación desmedida. Cabe señalar, por otra parte, que en los países subdesarrollados “los recursos son generalmente escasos... además el propio sector de la vivienda no está en absoluto preparado para satisfacer en forma sistemática las demandas del mercado existente de la vivienda” (Smith, 1973: 126). A esto se puede añadir la importancia que reviste un *poder adquisitivo* adecuado a las necesidades de vivienda existentes, sin el cual la correspondiente satisfacción no puede ser alcanzada por buena y eficaz que sea la industria privada del sector. De ahí la necesidad de que el componente público haga acto de presencia “modificando la naturaleza de la demanda mediante subsidios o la de la oferta mediante inversiones públicas (que también implican subsidios) de modo tal que se satisfagan estas necesidades al margen del mercado” (Smith, 1973: 13).

Si el poder adquisitivo, determinado por el ingreso, es uno de los elementos más importantes en materia de acceso a la vivienda, lo es también para solventar el costo de los servicios urbanos, en especial aquellos que se relacionan directamente con la urbanización de los centros habitacionales y el uso cotidiano de la casa-habitación. Al respecto, se ha dicho que la división de la sociedad en clases o estratos implica, con algunas excepciones, niveles distintos de ingresos, con poder adquisitivo restringido, que de antemano están social y legalmente establecidos, y de acuerdo a los cuales no es posible cubrir los costos de los servicios urbanos sin la intervención subsidiaria de las instituciones públicas. Dentro de una

sociedad así concebida, encontramos también niveles sociales con suficiente capacidad de compra, que pueden por ello mantener un nivel de vida satisfactorio, cubriendo por su cuenta los precios de mercado de los servicios urbanos prestados por instituciones de carácter privado y lucrativo, aunque pueden, además, incluir adicionalmente como satisfactores propios, los servicios que son proporcionados por medio del equipamiento comunitario. El contraste de las clases altas frente a las de escasos recursos es atemperado y complementado por los estratos medios, los cuales “satisfacen sus necesidades haciendo uso alternativo de servicios proporcionados por las instituciones privadas o públicas” (Chavez y Castañeda, 1988: 211), repitiendo de esta manera un modelo semejante al observado en materia de construcción de la vivienda, donde los niveles altos y medios la adquieren en el mercado formal o la construyen conforme a sus necesidades en condiciones de suficiencia económica.

En los estratos más bajos de la población se encuentran los grupos mayoritarios de los países subdesarrollados, quienes “por su escasa capacidad de pago, no están en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas, incluyendo el acceso a los servicios proporcionados por el equipamiento” (Chavez y Castañeda, 1988: 211) y, por supuesto, a la vivienda misma. Es así que gran parte de las familias mexicanas reciben salarios dramáticamente reducidos, “por lo que dependen casi exclusivamente de los servicios y del equipamiento operados por instituciones públicas” (Chavez y Castañeda, 1988: 212). Por otro lado, los habitantes “de las zonas de invasión son marginados, desde el punto de vista socioeconómico, por su situación crónica de desempleo y subempleo” (Cortés Rocha, 1985: 33), contando, por tanto, exclusivamente, con su propio trabajo como recurso disponible (Cortés Rocha, 1985: 34), siendo en el llamado sector *informal* “donde se da cabida al mayor número de desempleados a través de actividades como el comercio ambulante o los servicios personales” (Hernández y González, 1989: 193). Todo esto explica el por qué de la ocupación ilegal de la tierra por parte de personas y grupos de ingresos escasos. La invasión y posterior regularización les permite, por lo tanto, “adquirir un patrimonio a un costo virtualmente inexistente” (Currie, 1979: 107).

Una vez que los pobladores están en posesión de la tierra y que la construcción de sus viviendas se ha iniciado, el correspondiente proceso “avanza lentamente, ya que depende de la capacidad de ahorro de los pobladores” (Cortés Rocha, 1985: 36). Se ha llegado a afirmar que frecuentemente “se construyen cuartos adicionales... como una fuente adicional de ingresos en una etapa en la cual aparecen nuevos gastos” (Cortés Rocha, 1985: 37). Es igualmente significativo que, algunas veces, el colono decida rentar a terceros el terreno o la construcción obtenidos mediante algún programa gubernamental, a fin de allegarse recursos que no puede obtener de otra manera (Garza y Schteingart, 1978: 120), aprovechando el “margen” que suele dejar el negocio inmobiliario.

Mientras las clases alta y media, en razón de la suficiencia de sus ingresos, pueden acceder a los planes crediticios diseñados por el sistema financiero del país, accediendo de ese modo a vivienda terminada o en proceso de construcción bajo estándares de tiempo más o menos acelerados, los estratos bajos de la población, salvo contadas excepciones, no participan de tales esquemas, quedando las familias a merced de sus exiguos recursos, financiando así ellas mismas la totalidad de un proceso de construcción de duración larga y terminación indefinida.

Otro de los factores sociales que influyen sobremanera en el proceso de obtención de vivienda, es el *político*. Éste estará presente en cualquier forma y momento, ya se trate de la adquisición de tierra, de actos de invasión, de la regularización de la tenencia, del proceso social de construcción, de la urbanización correspondiente, del acceso a financiamiento, e, incluso, de la disponibilidad de asesoría técnica. El papel que el factor político juega en el desarrollo de la problemática habitacional ha sido especialmente destacado por los estudiosos del asunto, particularmente cuando se trata el problema al nivel de los grupos populares. De todos modos, el factor político está siempre presente independientemente del nivel social en el que aparezcan las cuestiones habitacionales. Por ejemplo, en el caso de la vivienda producida para el mercado, tienen especial participación

funcionarios públicos con puestos claves en materia de asentamientos humanos o proyectos urbanos que toman decisiones fundamentales para que el resto de los agentes puedan continuar con sus funciones. Los hay desde luego como industriales o comerciantes, que suelen fungir como latifundistas urbanos... Ninguno de los roles de estos agentes es excluyente entre sí, de hecho lo usual es que en las altas esferas económicas y políticas, se juegue a que varios de ellos entren al juego a la vez, combinando y complementando sus acciones para engrandecer su poderío y ensanchar su capital (Neira, 1990: 151).

En lo que atañe a los procesos de producción de vivienda para personas de escasos recursos desarrollados en México, Ziccardi y otros han señalado la importancia del activo papel que el Estado mexicano asume durante el período postrevolucionario en la promoción de fraccionamientos populares, permitiendo el acceso a la tierra para la autoconstrucción de casas, "acción de corte político destinada a satisfacer las demandas de habitación que experimentaban las clases populares urbanas ante la crisis de vivienda" (1985: 48).

En el caso de la tierra invadida, la regularización se efectúa mediante un "proceso largo y costoso, que necesita del apoyo de todos los colonos para presionar y de la habilidad de los líderes para negociar" (Cortés Rocha, 1985: 37). Surge entonces la presencia del factor político, que tiene como base la existencia de un hecho muy particular: el efecto compensatorio de la unión *organizada* de los pobladores ante la falta de seguridad económica propiciada por su condición social. Las formas adoptadas por dicha organización, si bien variadas, cuentan siempre con mecanismos de *defensa* y *sobrevivencia* regidos por el principio de intercambio solidario de bienes y servicios que alivian de algún modo "la situación crónica de inestabilidad en el empleo, los bajos ingresos y la falta de acceso a los mecanismos de seguridad social" (Cortés Rocha, 1985: 33; en el mismo sentido: CEPAL/CNUAH, 1987: 26-27; Graizbord, 1988: 240). Reforzado por estas acciones de ayuda mutua, la organización social de los grupos de escasos recursos reviste otro elemento de singular importancia: la necesidad de defensa que la comunidad experimenta ante su lucha por la regularización de la tenencia de la tierra que ilegalmente ocupa, además de los esfuerzos conjuntos requeridos para llevar los servicios públicos a la colonia. Todo ello demanda una dosis importante de "poder" a fin de entablar las negociaciones correspondientes. En este contexto, los vecinos asociados presentan un frente común encabezados siempre por sus dirigentes. Éstos, de hecho, "en todos los asentamientos populares grandes ejercen alguna forma de control sobre los pobladores, sirviendo de

intermediarios entre ellos y los órganos gubernamentales” (Graizbord, 1988: 240. En el mismo sentido: Olmedo, 1989: 165).

Esta intermediación se desenvuelve en un proceso muy específico de diálogo:

Una vez que se reconoce la invasión como una situación de facto, se inicia un proceso dialéctico entre los pobladores y el poder público, en el que ambas partes persiguen ventajas de distinto genero... La primera tarea de las autoridades es asegurar el control político del asentamiento, situación que se presenta relativamente pronto en la mayor parte de las invasiones, aunque es más difícil de lograr en las más grandes y radicalizadas. El gobierno logra así un doble objetivo; por una parte, mantiene la presión en el asentamiento a niveles controlables gracias a los mecanismos de comunicación y, por la otra, puede contar con la participación de los pobladores con fines políticos y electorales (Cortés Rocha, 1988: 36).

En el diálogo, los pobladores son representados por un *líder* o, “en el caso de asentamientos más maduros por un comité electo... El líder o cacique es determinante por su acción de gestión ante las autoridades y para la obtención de los servicios y la regularización” (Cortés Rocha, 1988: 36-37).

Sin embargo, no siempre el carácter fuertemente solidario de los pobladores y la habilidad política de los líderes resulta todo lo eficaz que se quisiera. A este respecto conviene recordar cómo en los años ochentas el romanticismo social, cultivado por algunos investigadores, basado en la irrupción de los movimientos sociales urbanos de la época, devino en desilusión ante “la virtual vulnerabilidad de los distintos grupos de pobladores frente a los mecanismos coercitivos o de cooptación del Estado” (Graizbord, 1988: 240).

Junto al factor político antes descrito, está presente siempre el factor *legal*. Éste se pone de relieve si consideramos que, desde el punto de vista económico, la seguridad en las transacciones comerciales constituye un principio rector que en materia de bienes inmuebles se traduce en la *seguridad de la tenencia* de la tierra, Esto permite el funcionamiento adecuado del mercado de vivienda al definir claramente “los derechos relativos a la propiedad y establecer un conjunto de procedimientos para el traspaso de dichos derechos” (Smith, 1973: 11). Por otra parte, los *reglamentos de construcción* son los instrumentos jurídicos más importantes en la construcción de vivienda, ya que fijan las “normas y especificaciones de construcción y diseño que determinan las superficies y características que deben tener las viviendas para ser habitables” (Bazant, 1985: 31). Además de lo anterior, tomando en cuenta la importancia de los ingresos familiares -según quedó expuesto en el punto dedicado al factor económico-, es necesario considerar que existen algunos ordenamientos legales relacionados con el *financiamiento* y demás instrumentos que regulan, y de alguna manera facilitan, el acceso de los distintos grupos sociales a la vivienda. En el diseño de los instrumento jurídicos, recordemos, entran en juego también aspectos político-económicos.

Es importante establecer ante todo que el marco legal de la vivienda en México tiene su sustento en el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo” (CEUM, 1995: 10). Partiendo de este precepto, encontramos un conjunto de cuerpos legales cuya función reguladora consiste básicamente en definir las *situaciones jurídicas abstractas* en materia de vivienda, a fin de dar seguridad y *permanencia* a las correspondientes *situaciones concretas*. No compete al presente trabajo, el análisis jurídico de tales disposiciones legales. Para los fines que aquí perseguimos, bastará con exponer un resumen de la situación general que guarda la vivienda en México en estos momentos dentro del *marco legal vigente*.

Un postulado de fundamental importancia en materia de vivienda, se encuentra inserto en el párrafo tercero de la Constitución:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público... se ordenarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población (CC, 1995: 22-23).

La Ley Federal de Vivienda prescribe, básicamente, la promoción de actividades tendientes a cumplir con el precepto constitucional arriba mencionado y medios para la producción de vivienda a *bajo costo*, además del establecimiento de atribuciones en materia de vivienda en favor de la administración pública.

Uno de los cambios más importantes registrados en los últimos tiempos en relación con el marco legal de la vivienda, es el que concierne a la creciente *desregulación* en materia de requisitos, trámites y gestiones, lo cual redundará en una reducción del renglón de *gastos indirectos* generados por la fe del notario público y el pago de derechos por concepto de registro y de impuestos diversos, llegándose en algunos casos a la desgravación gradual en relación con estos últimos (Ruiz, 1994: 245-246)

Una reforma legal de gran trascendencia que podrá incidir favorablemente en la extensión de las reservas territoriales en todo el país, la constituye la “desamortización” de *terrenos ejidales* operada por los cambios recientes al artículo 27 constitucional que permiten a los ejidatarios, no sin el cumplimiento de ciertas condiciones, participar en el mercado de la tierra como *vendedores* de sus parcelas (Ruiz, 1994: 246-247; CC, CPEUM, 1995: 28; CEUM, LA, 1993: 35-37).

Los medios legítimos de *transmisión de los derechos* de propiedad, son definidos por normas de derecho privado establecidas en los *códigos civiles* vigentes en cada uno de los estados del país o en la legislación *mercantil* en vigor en toda la República. De entre los medios estatuidos para la traslación del dominio de tierra urbana, destaca especialmente el contrato de *compraventa* (CEUM, CC, 1987: 508-528). La celebración de éste es condición

ineludible en las operaciones mercantiles efectuadas en el mercado de vivienda y -como ya vimos al tratar de la regularización de terrenos invadidos-, es una de las alternativas más frecuentes al lado de procedimientos expropiatorios. Los códigos civiles regulan igualmente la llamada “prescripción adquisitiva”, definiéndola en los siguientes términos: “medio de adquirir bienes..., mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley” (CEUM, CC, 1987: 309-319). Esta alternativa tiene cabida en algunos casos de poseionarios que cumplen los requisitos de *posesión pacífica, continua, pública y en concepto de dueño*, razón por la que su gestión, ante los jueces civiles, es generalmente realizada en lo individual, caso por caso, al contrario de lo que sucede con la mayoría de las situaciones de invasión en las que las soluciones consideran a los pobladores agrupados.

Ya se trate de compraventa o de prescripción adquisitiva -o de cualquier otra forma legítima de transmisión de la propiedad- interviene el *Registro Público*, institución estatuida por el código civil de cada uno de los estados de la República (CEUM, 1987: 675-695). En el caso de la compraventa, cuando el valor de los bienes objeto de la misma excede los límites que la ley señala, interviene en su celebración y trámite de registro el notario público (CEUM, CC, 1987: 522-527). Existe en cada una de las entidades federativas una ley especial que regula las funciones y trámites que compete realizar a dicho fedatario.

Los códigos civiles han instituido un interesante sistema de *protección* del “patrimonio de la familia”, dentro del cual queda incluida, entre otros bienes, la *casa habitación*. Para poner en operación este sistema, debe el interesado realizar ciertos trámites ante un juez de lo civil, no debiendo exceder el valor de los bienes de un límite máximo equivalente a un determinado número de veces de salario mínimo en vigor. El código civil en Nuevo León ordena la constitución *de oficio* del patrimonio de familia cuando el gobierno del estado vende terrenos o gestiona la venta por parte de particulares propietarios, “a las familias que cuenten con pocos recursos” (CEUM, CC, 1987: 220-223).

La Ley Federal de Reforma Agraria -abrogada recientemente-, en su capítulo “De la Expropiación de Bienes Ejidales y Comunes” establecía el procedimiento, frecuentemente utilizado en México, por medio del cual se había regularizado hasta hace poco la ocupación para fines urbanos de terrenos ejidales. La Ley Agraria, ahora en vigor, permite la ocupación con propósitos urbanos de terrenos ejidales a través de procedimientos expeditos que no requieren ya del complicado y muchas veces largo *procedimiento expropiatorio* (CEUM, LA, 1993: 37).

Por otra parte, con el objeto “de orientar y regular el crecimiento de los poblamientos y asentamientos humanos en el país se promulgó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, en julio de 1993” (Ruiz, 1994: 247). En el estado de Nuevo León existe un ordenamiento similar de aplicación local, Dichos cuerpos legales definen sistemas de *planeación* de asentamientos humanos, particularmente los *urbanos*, y establecen reglas para la constitución de las *reservas territoriales* requeridas por el crecimiento de los centros de población.

Algunos municipios del área metropolitana de la ciudad de Monterrey -especialmente Monterrey y Garza García- cuentan con *reglamentos de construcción*, instrumentos legales de fundamental importancia para, entre otras cosas afines a su denominación, el otorgamiento de *permisos y licencias* en dicha materia.

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, configuran sendos esquemas de *financiamiento* -semejantes, aunque con ligeras diferencias- en favor de los *trabajadores*, para la adquisición, construcción, ampliación, reparación o mejoramiento de vivienda, o para el pago de pasivos contraídos por cualquiera de estos conceptos (CEUM, LINFVT, 1992: 103; CEUM, LISSSTE, 1994: 2).

La legislación bancaria mexicana delinea esquemas financieros de carácter general, sin desarrollar nada especialmente dedicado a la vivienda. No obstante, mediante figuras jurídicas de distinta índole establecidas en otras leyes (las mercantiles, por ejemplo) el Estado ha aplicado diversos mecanismos que constituidos bajo la figura del *fideicomiso*, dan a la vivienda un trato especial, particularmente para facilitar el acceso a la misma a las *clases medias* -como el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI)- y, con menos intensidad, a las clases bajas de la población -caso, por ejemplo, del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) (Ruiz, 1994: 236-239).

Finalmente, algunas leyes determinan ventajas *fiscales* que favorecen a sectores determinados, como sucede, pongamos por caso, con los inmuebles adquiridos o construidos por los trabajadores al servicio de los poderes federales “para su propia habitación, con los recursos del Fondo para la Vivienda administrados por el Instituto”, los cuales “quedarán exentos a partir de la fecha de su adquisición o construcción de todos los impuestos federales y del Departamento del Distrito Federal...” (CEUM, 1992: 61).

2.5 Intervención de los sectores público y privado en materia de vivienda

La participación que la *sociedad civil* desarrolla en materia de vivienda, es protagonizada fundamentalmente por los llamados *sector social* y *sector privado*. En cuanto al primero, representado por los grupos populares, hemos dejado claro en páginas anteriores, al exponer el tema de la vivienda progresiva, la importancia, naturaleza y formas de su intervención. A continuación pasamos a exponer los rasgos generales que caracterizan la contribución del sector privado al tema de la vivienda.

Quienes han estudiado el papel que el llamado sector privado de la economía ha jugado como productor o proveedor de vivienda -o de alguno de los elementos constitutivos de ésta- para los diferentes grupos sociales demandantes, aluden, generalmente, a su carácter de *agentes económicos* cuyos intereses primordiales se encadenan al proceso de producción *capitalista*. Es decir, el satisfactor vivienda representa no sólo un valor de uso, sino, además y principalmente, un valor de *cambio*, cuyo monto está esencialmente asociado a la *reditabilidad* del capital invertido (Neira, 1990: 150-151; Garza y Schteingart, 1978: 59-79).

De ahí que el rol prioritario del sector privado en la materia que nos ocupa, lo cumpla cabalmente frente a los sectores sociales incluidos en la demanda de vivienda *residencial y media*, que es donde los procesos mercantiles funcionan con una dosis importante de regularidad. (CEPAL/CNUAH, 1987: 26-27; Garza y Schteingart, 1978: 59-79). Como veremos mas adelante, la iniciativa privada participa también en algunos programas de vivienda para grupos de menores recursos cuando el Estado, de alguna manera, promueve a éstos como *sujetos de crédito*.

Todo lo anterior, se efectúa en un complejo de relaciones sociales de tipo variado que de una u otra manera influyen en el carácter económico de la vivienda.

La investigación en materia de órdenes territoriales, plantea algunas relaciones que, a nuestro entender, tienen especial influencia en el asunto aquí expuesto. Se trata de la relación de dependencia del nivel de *bienestar social* (incluida la vivienda), respecto de la *distribución territorial* de los asentamientos y su *utilización*, “en el sentido de que, según sea ésta y aquélla, serán las cantidades de bienes y servicios producidos y adquiridos por los sectores privado y público, las cantidades de bienes ofrecidas que es posible utilizar y la distribución de las mismas entre los diversos grupos sociales” (Secchi, 1968: 22).

Aplicando este esquema al caso de la vivienda, podemos deducir que la distribución territorial de la *tierra urbana* (el espacio de los asentamientos) dedicada a la construcción y venta de vivienda (utilización) determina de algún modo las *cantidades* que de ésta se produzcan (incluidas las obras de urbanización), ofrezcan y adquieran por el sector privado, así como la *distribución* de la misma entre los diversos grupos sociales.

Por otra parte, los órdenes territoriales son consecuencia del carácter de las *decisiones* asumidas en materia de *localización, producción y consumo*, por los agentes económicos, quienes, “en busca de la maximización de su propia función de bienestar, valoran el comportamiento ajeno teniendo en cuenta esta perspectiva, así como también la cantidad y la distribución espacial de los bienes públicos” (Secchi, 1968: 22).

De esta premisa se sigue, entonces, que la distribución territorial de la tierra urbana, dedicada a la construcción y venta de vivienda, deriva de las decisiones que compradores y vendedores asumen con respecto a la localización de ésta y a su producción y consumo, buscando dichos agentes maximizar su propia función de bienestar. La toma de estas decisiones valoran previamente el comportamiento ajeno y la cantidad y distribución espacial de los bienes públicos -aquellos “producidos por el agente publico y de cuya utilización nadie puede ser excluido” (Secchi, 1968: 23).

En conclusión, son las *decisiones de los agentes económicos* las que, determinando la distribución territorial de la tierra urbana dedicada a la construcción y venta de vivienda, parecen inducir en ultima instancia, el nivel de *bienestar social* alcanzado en dicho rubro.

Otro elemento de importancia para el estudio de la vivienda, rescatado por la investigación social, y que, creemos, queda implícito en el complejo de relaciones antes expuesto, es la *valorización* del suelo urbano. Esta se define como:

el proceso de incorporación de valor al espacio ciudadano, mediante el ejercicio de prácticas laborales, en un determinado período de tiempo, que dan por resultado la modificación de las condiciones existentes, tanto del suelo mismo como de los inmuebles que sobre él se erijan. La valorización sólo puede ser ejercida en el marco de una colectividad de actores y procesos, que directa o indirectamente entremezclan sus acciones, para dar por resultado el aumento en el precio, en este caso el suelo ya urbanizado... Por supuesto que también puede haber procesos de desvalorización y consisten precisamente en el fenómeno inverso, es decir, se presentan cuando declina el precio de los inmuebles, a veces independiente de la cantidad de unidades de tiempo de valor-trabajo incorporadas en él... (Neira, 1990: 149).

El proceso de valorización se inicia con la adquisición de *grandes extensiones* de tierra urbana -durante periodos generadores de plusvalía que van de 5 a 20 o más años- por parte de *inversionistas inmobiliarios*: empresas, grupos industriales, consorcios bancarios; viene luego la urbanización de los terrenos con el apoyo financiero que los propietarios obtienen del sistema bancario o de organismos públicos, pudiéndose autorizar la lotificación y venta correspondiente antes del inicio de las obras cuando la demanda excede a la oferta; finalmente, los terrenos virtual o definitivamente urbanizados entran al mercado inmobiliario (Neira, 1990: 152), donde pueden también recibir la influencia de la compra-venta "inflada" cuyo valor económico refleja el valor de status adicionado por los compradores de clase privilegiada.

En el marco anterior, la vivienda adquiere ciertos atributos que, desde el punto de vista económico, definen la situación del sector privado en el mercado de la vivienda. Tales atributos forman un conjunto de bienes y servicios de carácter complementario, que pueden conceptualmente separarse. Éstos son: el metro cuadrado de construcción -o techo edificado-, es decir, el *espacio interno*; el *espacio externo* -o sea, los metros cuadrados de terreno correspondientes-, cuya cantidad varía con la *densidad* de lo edificado; los niveles *tecnológicos*; los aspectos relacionados con la *estética* y la *ambientación*, y la *antigüedad* y *accesibilidad*, entre otros. Estos elementos constituyen la parte "cualitativa" de la vivienda. Para cada uno de ellos, los grupos sociales participantes y los agentes económicos interesados, manifiestan "distintas preferencias y demanda. Cada vivienda que concurre al mercado corresponde, por otra parte, a una composición determinada de estos bienes o servicios, composición modificable sólo en escasa medida por medio de inversiones que suceden a la inicial" (Secchi, 1968: 60-61).

De lo anterior se colige que la intervención del sector privado en el complejo de relaciones del mercado habitacional, encuentra distintas formas de estructuración, lo que implica a su vez distintas formas de *realización* de su capital invertido. En consecuencia, los grupos sociales de escasos recursos, en la medida en que adquieren bienes y servicios habitacionales en el mercado, se constituyen en agentes económicos cuyo bienestar *perderá*,

en alguna medida, de las decisiones económicas del sector privado. Ejemplo de ello lo encontramos en el *uso del suelo* y su valorización. Las tierras destinadas al uso *habitacional*, por ejemplo, pueden cambiar de propósito si la valorización de las mismas, derivada de este cambio, sugiere al inversionista una mayor *reditabilidad*. En casos como éste se operan “distorsiones en los patrones de usos del suelo. Distorsiones que generalmente inciden sobre la vivienda de las clases medias y populares al existir presión de usos más rentables” (Moreno, 1988: 143). Es en este y otros aspectos, en los que la *intervención* del sector público se hace necesaria, considerando que al Estado le interesa, por diversos motivos, la situación que guarde la satisfacción de las necesidades habitacionales, especialmente las *no resueltas* por el mercado (Garza y Schteingart, 1978: 59-79). Exponemos en seguida algunas consideraciones en torno de dicha intervención.

Al tratar el tema de la participación del sector público en el campo de la vivienda, es necesario, antes que nada, recordar que el Estado mexicano está integrado por *tres niveles* de gobierno, correspondiendo a cada uno facultades y atribuciones *exclusivas* en unos casos, o *concurrentes* en otros; sin olvidar que el concepto de concurrencia en materia de legislación urbana no ha alcanzado la claridad deseada por los especialistas. Los niveles de gobierno *federal y estatal*, poseen atribuciones legislativas, administrativas y judiciales; los gobiernos *municipales*, por su lado, ejercen facultades reglamentarias y administrativas, que, en materia de uso del suelo, determinan el destinado finalmente a la vivienda.

Una de las cuestiones más complicadas a que da lugar el concepto de concurrencia, se refiere a cómo ésta puede darse sin que los niveles de gobierno vulneren la autonomía municipal. Esto se hace muy problemático en el caso de áreas urbanas conurbadas y compuestas de varios subcentros que pertenecen a varios municipios (área metropolitana de Monterrey, por ejemplo), o en el caso de conurbaciones con límites estatales que las cortan (Torreón-Gómez Palacio). El asunto es aún más difícil cuando la conurbación es internacional (Ciudad Juárez-El Paso, Laredo y Nuevo Laredo). Hay que hacer notar que, en muchos casos, las conurbaciones se hacen “tierra de nadie” en la concretización de los planes parciales de desarrollo. No existe un instrumento con fuerza legal (como un plan metropolitano) que solucione este problema (que aquí es más entre municipios que con el estado y la federación).

Lo cierto es que de algún modo todos los niveles de gobierno participan de algún modo en el diseño, formulación, establecimiento, implementación, aplicación y valuación de las *políticas públicas* en general y de las *políticas sociales* en particular. Estos dos tipos de políticas han venido con el tiempo borrando las fronteras conceptuales que las separan. Es decir, la conocida “versión mínima” de las atribuciones gubernamentales, que reduce éstas a proveer a la sociedad nacional con un sistema de defensa, una estructura impositiva, y, sobre todo, con un orden legal, administrativo y judicial que al interior del país preserve la seguridad e integridad de las personas y sus derechos y propiedades, ha ido modificándose “hasta que, prácticamente, la realidad política y económica de las sociedades y de los gobiernos representativos del siglo XX ha hecho de las políticas públicas instrumentos complejos y dedicados a la atención de múltiples problemas” (Trejo, 1993: 154).

En esto ha influido la consideración por parte del Estado del principio del *bienestar social*, “término en el que todo cabe y que puede significar una variedad de cosas en distintos lugares” (Ward, 1989: 20). pero cuyo significado más genuino alude a “la satisfacción plena de todas las necesidades humanas básicas, en lo individual, en lo familiar y en lo colectivo” (Chávez, 1988: 210). En el caso de la vivienda, además de establecer el marco jurídico e institucional que da *seguridad* a las personas y a sus derechos (usos del suelo, normas de construcción, traslación del dominio, registros de la propiedad, etc.), el Estado en México ha *ampliado* en medida importante su intervención en cuestiones relacionadas con el *mercado de la tierra, urbanización, construcción, respaldo técnico y sistemas de financiamiento*. Haremos a continuación una descripción breve de cada uno de estos aspectos.

En lo que se refiere al mercado de la tierra urbana, en principio, el libre juego de la oferta y la demanda no ha perdido su vigencia -aunque por encontrarse inmerso en el marco del subdesarrollo, puede ser afectado en algún grado por distorsiones diversas. Un punto importante relacionado con el mercado de la tierra, se refiere al hecho de que cada agente, en sus decisiones de localización, actúa racionalmente, intentando *maximizar* su propia función de bienestar. En particular, las *unidades familiares* realizan “las debidas comparaciones entre el conjunto de bienes que pueden y pretenden adquirir y el bien vivienda, destinándoles parte de su renta -o ingreso- para maximizar su bienestar” (Secchi, 1958: 51). Por otra parte, para cada núcleo familiar, la *localización óptima* se desplazará hacia el centro o hacia la periferia del área “según varíe, al variar la renta, la relación marginal de sustitución entre los diversos bienes (espacio, tiempo, etc.)” (Secchi, 1968: 155).

Lo anterior constituye parte del complejo de relaciones económicas que se dan entre las decisiones del agente *demandante* y las decisiones del *oferente*, todas las cuales “intentan maximizar su propia función de bienestar”. Cuando las políticas gubernamentales fomentan, restringen u orientan de algún modo dichas decisiones, *distorsionan* en mayor o menor medida tales *regularidades económicas*. Por ejemplo, cuando en México el Estado ha *subsidiado* los créditos hipotecarios (FOVI), la actividad fraccionadora, urbanizadora y constructora se ha orientado en función de compradores (generalmente clases medias) que en condiciones *normales* la oferta no los hubiese tomado en cuenta. Lo mismo sucede con la reglamentación de las dimensiones mínimas de los lotes. La decisión que al respecto ha asumido en los últimos años el Congreso del estado de Nuevo León, reduciendo dichas dimensiones, ha *incorporado* automáticamente en forma potencial a adquirentes que de otro modo estarían fuera del mercado. Las acciones de *regularización* de la tenencia de la tierra a través de diferentes organismos (CORETT a nivel nacional, y FOMERREY y Tierra Propia en el estado de Nuevo León, por ejemplo), afectan sensiblemente el proceso de valorización de los predios beneficiados. Sucede lo mismo con las extensiones declaradas *reservas territoriales*, ya que éstas, así como los espacios regularizados, pierden su original destino rural al ser definitivamente incorporados a usos y destinos de carácter urbano. En el caso de establecimiento de límites a los centros de población, la influencia es a decrecer el precio de los terrenos que se encuentren fuera de ellos, en contraste con los que quedaron dentro (aún y cuando estén muy próximas la infraestructura, vialidad y servicios urbanos). Se han hecho intentos por eliminar este efecto que muchas veces tiende a beneficiar a latifundistas urbanos, sin que hasta el momento se haya podido avanzar significativamente. Los asentamientos

irregulares en muchos casos se consideran fuera de plan. La tierra urbana entonces, a pesar de ser ciudad, es “artificialmente” barata. Ello sugiere que el mercado de tierra controlado por latifundistas urbanos -en relación con decisiones gubernamentales de apoyo- es muy cerrado y susceptible de manipulación por muy pocas personas.

Por lo que respecta a la política de urbanización, ésta depende, en los hechos, de los llamados “fenómenos urbanísticos” y, en lo instrumental, de las llamadas *políticas territoriales*. Los primeros se definen como “los fenómenos que afectan a la distribución de los asentamientos en el interior de los distintos centros o áreas de aglomeración”. Las segundas, son “el conjunto de normas e intervenciones dictadas o adoptadas por la iniciativa pública relativas... a la formación y desarrollo de los centros urbanos, a la distribución espacial de los asentamientos en el interior de los mismos y a su utilización por parte de los diversos grupos” (Secchi, 1968: 21).

Es importante recordar que en el contexto de estas intervenciones se implementa el proceso de prestación de bienes y servicios *públicos*, es decir, de los bienes producidos por el sector público -o concesionados a particulares- a los que todos tienen derecho y pueden, en consecuencia, utilizar y disfrutar, independientemente de la forma de pago que corresponda, “sin que por ello se vea disminuida (hecha abstracción de condiciones particulares que denominaremos de congestión), la cantidad utilizable por parte de los demás” (Secchi, 1968: 23). El fenómeno de “congestión” consiste en situaciones en las que la adición de “una unidad marginal de asentamiento o de movimiento aumente los costes de producción de los bienes y servicios producidos y ofrecidos, e reduzcan la renta generada en el mismo centro” (Secchi, 1968: 41), lo cual afecta fundamentalmente a las familias de escasos recursos.

De lo expuesto se deduce que la distribución y utilización de los *asentamientos* en espacios de aglomeración o *centros urbanos*, así como la formación y desarrollo de los mismos, son objeto de la actividad estatal, tanto normativa como ejecutiva. La cual proporciona ciertos bienes o servicios llamados *públicos* en razón de que, a éstos, todos y cada uno de los individuos tienen *acceso equitativo*, determinado en parte por los incrementos en los *costes* y las variaciones en los *ingresos* que resultan de la dinámica urbana. Es a partir de este marco como el Estado formula e implementa sus *políticas de urbanización*, es decir, el conjunto de normas e intervenciones a través del cual el Estado *regula, promueve y orienta* las obras de urbanización. A este respecto conviene ejemplificar recordando cómo se dieron en el estado de Nuevo León los fenómenos urbanísticos en los años 60s. y 70s. (inmigración e invasiones, especialmente) y cómo las autoridades abordaron el asunto (orientación política mediante organizaciones populares “oficiales”, creación de FOMERREY, acciones de CORETT, expedición de la Ley de Desarrollo Urbano enmarcando la planeación del desarrollo urbano, diseño de la urbanización progresiva, etc.).

Por lo que respecta a la construcción de la vivienda, además de la existencia de leyes y reglamentos, el Estado cuenta con una basta *administración pública*, dedicada, sobre todo, al establecimiento de *normas* y a la *vigilancia* en el cumplimiento por parte de los particulares de los mandatos legales.

En cuanto a la asesoría técnica, ésta, en principio, debe ser proveída por *el particular interesado*, correspondiendo excepcionalmente al Estado la prestación de la misma en los casos de programas que coadyuvan con los pobladores en la *autoconstrucción* de sus viviendas.

Es bastante conocido que las políticas de vivienda, implementadas por el Estado mexicano, han beneficiado principalmente a las *clases medias* de la población mexicana (Garza y Schteingart, 1978: 80-100; Ward, 1989: 22). La atención a grupos de escasos recursos ha sido *marginal* y sumamente *limitada*, reduciéndose al apoyo de la "autogestión" que los pobladores emprenden respecto a sus necesidades de vivienda. En este apoyo está incluida principalmente la ayuda financiera (algunas líneas de crédito a bajo interés y a plazos que permitan abonos mensuales mínimos) y en especie, particularmente paquetes de materiales para construcción (Ruiz, 1994: 261-264).

Pero tal vez el aspecto que más ha destacado en el ámbito de las políticas sociales de vivienda, particularmente para personas de escasos recursos, es el que se refiere a los programas de *regularización de la tenencia de la tierra* ilegalmente ocupada.

Como ya lo apuntamos, la ocupación ilegal de tierra urbana (compraventa ilegal o invasión) suele traer consigo procesos de regularización de la tenencia correspondiente, en los que el sector gubernamental, apoyando o apoyándose en organizaciones político sociales, asume un papel políticamente fundamental e insustituible en su cariz *legitimador*, sobre todo tomando en cuenta que las funciones del poder público garantizan la existencia del Estado de Derecho y, con ello, la salvaguarda de la *seguridad jurídica* y la *legalidad*. Esto resulta particularmente importante al momento de iniciar gestiones para la realización de *obras de urbanización* y para la conversión de los ocupantes de los terrenos en auténticos *sujetos del crédito* inmobiliario.

En el estado de Nuevo León, han sido objeto de invasiones directas con fines habitacionales, tanto predios pertenecientes al sector público como terrenos propiedad de particulares (Villarreal, 1988: 56-57). En ambos casos, el gobierno ha reaccionado de distintos modos a la problemática implicada en tales hechos. Además de los *desalojos*, algunos concertados con los propios invasores y otros realizados en situaciones de violencia, la más importante de las respuestas radica en la realización de las gestiones y trámites tendientes a obtener los *consensos* y *acuerdos* definitivos de las partes involucradas (propietarios, ocupantes y gobierno) a fin de establecer la situación que otorgue a éstas y a la sociedad *certeza y seguridad jurídicas*.

Para realizar acciones de regularización de la tenencia de la tierra urbana, el Estado mexicano ha creado distintos organismos públicos, nacidos todos ellos al calor de los procesos en marcha, por lo que habiéndose resuelto la problemática que les dio vida, algunos han desaparecido ya, en tanto que, mientras buen número de ellos persisten, otros, al ser liquidados, han transferido a organismos semejantes en vigor aquellas atribuciones que es conveniente se sigan ejerciendo.

Son dos las clases de estos organismos, según su función primordial sea, al menos en el momento de su nacimiento, regularizar terrenos de *propiedad pública* o *privada*, o terrenos bajo el régimen de *propiedad ejidal* o *comunal*. El caso más notable de organismo de esta última clase lo constituye, tanto a nivel nacional como particularmente en el estado de Nuevo León, la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), que habiéndose iniciado como una Comisión de tipo intersecretarial devino finalmente en un organismo descentralizado, es decir, con personalidad jurídica, patrimonio propio y especialidad técnica.

Como sabemos, con “el rápido crecimiento de la población urbana de los últimos años el problema de la conversión del suelo agrícola en urbano ha despertado gran interés” (Muth, 1968: 251). Particularmente, el “proceso de urbanización en México transformó, en unas cuantas décadas, la estructura de una sociedad rural en una predominantemente urbana” (Moreno y Gamboa de Buen, 1988: 140). El ejido y la comunidad rural -sobre todo el primero- a pesar de su *inalienabilidad* jurídica, se convierten, en muchos casos, en colonias populares, ya sea por fraccionamiento ilegal o por invasión. “Esto sucede sobre todo en los terrenos de baja calidad, de escasa o nula productividad agrícola, cuyos titulares frecuentemente no los explotan, o los han abandonado” (Cortés Rocha, 1985: 32-33). La ciudad, entonces, invadió al ejido de tal modo que resultó indispensable la intervención gubernamental para dar a los hechos consumados y a los que se encontraban en puerta la forma legal apropiada. El instrumento básico del que con más frecuencia se ha echado mano para tal fin, ha sido el procedimiento *expropiatorio* de bienes ejidales regulado por la Ley Federal de Reforma Agraria recientemente abrogada.

En cuanto a la tierra urbana invadida, en el país se han creado diversos organismos, destacando aquellos que adoptan la forma del *fideicomiso público*. En puntos anteriores se ha hecho referencia a algunos de ellos, entre los que cabe mencionar ahora al que más impacto ha tenido en los últimos lustros en el estado de Nuevo León. Se trata del fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey, instituido por el gobierno estatal como la forma más eficaz de responder a la demanda de tierra, manifestada muchas veces a través de la invasión de predios de propiedad pública o pertenecientes a particulares.

Tales organismos y formas de atender el problema de carencia de tierra para vivienda urbana, representan sólo parte del proceso de *gestión* correspondiente. Éste, además de los aspectos legales, ha requerido, obviamente, acciones de carácter *político* y el manejo de cuestiones *administrativas*. Las primeras tienen que ver con la participación de los grupos organizados representados por *líderes* a quienes el sistema político reconoce en alguna medida como gestores *oficiales*; las segundas se refieren al funcionamiento efectivo de las oficinas y dependencias gubernamentales competentes y de los servidores públicos titulares de las mismas. De este modo, se ha creado un sistema complicado de *intereses* diversos, complementarios unas veces, antagónicos otras, que, a través del tiempo, parece integrarse en un proceso dinámico en “equilibrio”.

Si a la luz de la temática que esbozamos en este capítulo, recordamos ahora los objetivos que planteamos en el capítulo introductorio del presente trabajo, salta a la vista la necesidad de *operacionalizar* los *conceptos básicos* que integran a cada uno de tales objetivos,

a fin de poder definir los aspectos *metodológicos* que servirán de base para la formulación del *diseño* que guiará la *indagación* a través de la cual se obtendrán, finalmente, los resultados correspondientes. En el capítulo siguiente abordaremos la operacionalización y el diseño mencionados.