

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa
Coordinadores

Los lugares del hábitat y la inclusión



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Av. 10 de Agosto y Luis Cordero
Quito - Ecuador
(593 2) 255 0881
Quito-Ecuador
<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/>

ISBN: 978-9978-67-392-8

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Rispergraf C.A.

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: mayo de 2013

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Jaime Erazo Espinosa</i>	
CAPÍTULO I	
INFORMALIDAD INCIDENTE EN BRASIL Y MÉXICO	
Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina	29
<i>Pedro Abramo</i>	
La ciudad informal: ¿precariedad persistente o hábitat progresivo?	59
<i>Emilio Duhau</i>	
CAPÍTULO II	
DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN	
Nota introductoria al capítulo II.	89
<i>Franklin Solano</i>	
Pobreza, exclusión y precariedad en las ciudades bolivianas.	93
<i>Sonia Elizabeth Jiménez Claros</i>	
Hábitat popular en la ciudad de México: entre la producción habitacional masiva y la exclusión social.	123
<i>Victor Delgadillo</i>	

Programas de vivienda mínima: ¿factor de inclusión social o reproducción de la exclusión? Los programas de vivienda en El Salvador	145	Actores colectivos e instituciones: el nacimiento de la política social de vivienda en el área metropolitana de Monterrey (1970-1980).	323
<i>Xiomara Beatriz Hernández e Iris Alberto</i>		<i>Verónica Martínez-Flores</i>	
Efectos de inclusión/exclusión: políticas y procesos de regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA).	169	Políticas públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica	345
<i>María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
CAPÍTULO III HABITANTES PRODUCTORES DE HÁBITAT Y VIVIENDA		Entre hechos y derechos: políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires	369
Nota introductoria al Capítulo III	205	<i>Pablo Vitale</i>	
<i>Walter Fernando Brites</i>		CAPÍTULO V VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE I)	
La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en los roles sociales de género en el marco urbano.	211	Nota introductoria al Capítulo V	393
<i>Julia M. Ramos</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Demandas y prioridades habitacionales de mujeres que comparten vivienda o lote en Chile: un ejercicio replicable.	233	La informalidad institucionalizada en México.	399
<i>Paola Siclari Bravo</i>		<i>Laura Carrillo Martínez</i>	
Viviendas autoconstituidas: la satisfacción de los moradores en relación a la calidad de la edificación	281	El problema de la vivienda, la renovación y la expansión urbana en Bogotá	417
<i>I. Miriam Chugar Z.</i>		<i>Olga Lucía Ceballos Ramos</i>	
CAPÍTULO IV POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN CUATRO PAÍSES DE LATINOAMÉRICA		Ciudad de Guatemala: centralidad urbana y exclusión social, el caso del asentamiento La Limonada	433
Nota introductoria al Capítulo IV	301	<i>Ninotchka Matute R.</i>	
<i>Victor Delgadillo</i>		Reflexiones acerca de las fronteras técnico-científica y política en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil: el caso de la operación de reintegración de la posesión en Capão Redondo, São Paulo (2009).	447
Construyendo viviendas y destruyendo ciudades	307	<i>Cintia Portugal Viana</i>	
<i>Franklin Solano Castro</i>			

CAPÍTULO VI

VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE 2)

Nota introductoria al Capítulo VI	467
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para una vivienda digna	471
<i>Silvana Ruiz Pozo, Nancy Sánchez Romero y Vanessa Pinto Valencia</i>	
Diagnóstico de las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad de Bogotá y la gestión de la ciudad para el período 2003-2008	517
<i>Andrés Forero Perilla</i>	
La isla Santay: entre la informalidad y la regeneración urbana de Guayaquil	545
<i>Gabriela Navas Perrone</i>	
Las fronteras de la ciudad: construir viviendas para las víctimas de las inundaciones en Cabaret.	565
<i>Ilionor Louis</i>	
ANEXOS	
Mesas “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina” y “Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas” en el marco del Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, México DF, 26-29 de mayo de 2010	579
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas” . . .	587
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Autores	591

Actores colectivos e instituciones: el nacimiento de la política social de vivienda en el área metropolitana de Monterrey (1970-1980)

Verónica Martínez-Flores*

Resumen

Los estudios sobre política pública han prestado especial atención sobre el papel de los actores en la construcción de la misma, pretendiendo abonar a esta discusión, en este artículo se hace una revisión histórica de la relación de los actores colectivos y el Estado en la construcción de la política social de vivienda del AMM en la década de los setenta, época en la que se crea una red institucional pública en esta metrópoli que atiende el problema de vivienda. Aplicando el método de análisis de contenido a un periódico local -1970 a 1980- se muestra la participación de actores sociales, políticos, económicos y académicos en el conflicto por la vivienda. Se plantea que la intervención de estos actores se da a partir de las oportunidades que el corporativismo ofrece y que su participación es decisiva para la creación de instituciones de vivienda en la ciudad, sin embargo estas instituciones se convirtieron en un marco de limitaciones para el futuro accionar de los grupos sociales.

Palabras clave: política social de vivienda, acción colectiva, instituciones, oportunidades y limitaciones, análisis de contenido.

Abstract

Public policy studies have given special attention to the role of the stakeholders in their construction. Intending to add to this discussion, this article makes a historical review of the relationship of collective actors and the State in the construction of the social policy of housing of the AMM in the 1970s, time during which a public institutional network was created in this metropolis to tend to the housing problem. Applying a method of content analysis to a local newspaper -1970 to 1980- I show the participation of social, political, economic and academic stakeholders in the conflict for housing. I propose that the intervention of these actors rises from the opportunities that corporativism offers and that its participation is decisive for the creation of housing institutions in the city. However, these institutions became a limiting frame for the future actions of social groups.

Keywords: social policy of housing, collective action, institutions, opportunities and limitations, content analysis.

* Universidad Autónoma de Nuevo León, México.

Introducción

Las políticas públicas son instituciones construidas a partir de las relaciones que se construyen entre pobladores y Estado. Estas definen las formas y funciones, las normas y los valores a través de los que se atiende un problema público. Este trabajo plantea que la política social de vivienda implementada en los años setenta en el área metropolitana de Monterrey (AMM) es producto de las relaciones entre los actores colectivos y de las oportunidades y limitaciones políticas que existían en la época.

Desde las teorías neoinstitucionalistas y de acción colectiva se reconoce que las instituciones moldean el comportamiento colectivo, pero que este, a su vez, incide en la construcción y transformación de las mismas en función de las oportunidades y limitaciones que presenta el contexto. Si bien el sistema brinda las oportunidades y restricciones para que la acción colectiva se presente e impulse el cambio institucional, estas dependen de las coyunturas históricas y culturales existentes (Tarrow, 1997).

El problema de vivienda que se presentó en los centros urbanos de México a mediados del siglo XX se inserta en un momento de coyuntura política y social: un modelo de desarrollo económico que empezaba a mostrar su desgaste, un modelo de creencias sobre bienestar social como parte central del proceso de industrialización, y un sistema de representación política que permitió al partido en el poder mantener el control político. En este marco, la acción colectiva se constituyó como mecanismo de presión de la ciudadanía al Estado, en busca de una solución al problema habitacional.

En el caso del AMM, las movilizaciones de los grupos urbanos durante los años setenta provocaron que el Estado respondiera con la creación de diferentes programas para su atención, iniciando así una institucionalización formal de las relaciones entre el Estado y los pobladores de los asentamientos irregulares (Pozas, 1995; Villarreal, 1992). Entonces surgió el actor colectivo de los asentamientos irregulares de la ciudad como promotor del cambio institucional. De acuerdo a Ramírez Kuri (2008), la construcción de la ciudad significa conflicto. Por tanto, la construcción de la política de vivienda para grupos de bajos recursos en el AMM partió

del conflicto e involucró a los diferentes grupos –sociales, económicos y políticos– dado que el problema social trastocó la tranquilidad de la ciudad y no solo significó un mecanismo de integración de los grupos marginales.

Actualmente, las discusiones en torno a la democracia reconocen la importancia de la inclusión de la ciudadanía organizada en la construcción de las políticas públicas. Sin embargo, la capacidad de organización de una sociedad dependerá de las oportunidades y limitaciones de los contextos en los que se presenta, en este sentido se vuelve importante reflexionar sobre las formas de participación que se han dado en las ciudades de América Latina y su papel en la construcción de la política para reconstruir históricamente estas relaciones.

Este trabajo analiza el proceso de las relaciones entre los actores colectivos y el Estado, y su relevancia para la creación de las instituciones de vivienda de 1970 a 1980, esto a través de la revisión de la prensa local. Se responde a las preguntas: ¿Qué tipo de actores colectivos participaron de manera activa en la discusión sobre el problema social de vivienda? ¿Qué tipo de relaciones se dieron entre estos grupos y el Estado? ¿Cuáles fueron las oportunidades y limitaciones para la aparición de la acción colectiva? ¿Cuál fue su papel en la aparición de las instituciones de vivienda? En la primera parte se revisa las perspectivas teóricas, mientras que en la segunda se reconoce el modelo de desarrollo y de representación como un marco de oportunidades y limitaciones para la acción colectiva. En la tercera parte, por último, se presentan los resultados del análisis de contenido y se propone una periodización de las relaciones encontradas.

Instituciones y acción colectiva

Olson (1992) entiende la acción colectiva como una organización en busca de un bien colectivo o público, esto es, individuos agrupados en torno a intereses comunes. Si bien reconoce que la organización puede brindar bienes privados regularmente, estos se obtienen por medios individuales, por lo que no es necesario recurrir a la acción colectiva. Por su parte, autores como Ostrom (2000) y Elster (1997) consideran la cultura como

un referente para la participación. Para ellos, las normas, reglas, valores, creencias y significados son los que confluyen en la organización y en la construcción de un bien colectivo, como son las instituciones.

Para North, las instituciones “son las reglas del juego en una sociedad o más; formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993: 13), y por medio de ellas se estructuran las formas de intercambio humano. El objetivo de las instituciones en una sociedad es reducir la incertidumbre a través de la creación de una estructura estable de la interacción humana. Sin embargo, se desarrollan constantemente, por lo que deben ser concebidas como parte de una evolución histórica y su construcción se da de una forma creciente.

Si bien las instituciones son las que permiten al ser humano interactuar a través de oportunidades, también son un campo de limitaciones¹, por lo que la acción colectiva se presenta cuando existen las oportunidades para ello o cuando hay un cambio en la pauta y se amplían las oportunidades (Melucci, 2002; Tarrow, 1997). De esta manera, se evidencia la vulnerabilidad del oponente y se pueden hacer alianzas que producirán una interacción de los componentes de la acción colectiva. Para Tarrow (1997), los participantes de una acción colectiva responden a los incentivos producidos por esta, y no son solo materiales, ya que los cambios en las estructuras de oportunidades y restricciones son el principal estímulo para la organización. Así, se presentan etapas de oportunidades, al igual que momentos de restricciones –o de coerción, en términos de Melucci– donde las acciones colectivas se ven replegadas o contenidas por sus oponentes.

Según el mismo Tarrow (1997), el principal interlocutor de la acción colectiva política es el Estado. La relación de conflicto, negociación o consenso se da a partir de las oportunidades y limitaciones que el régimen político brinda para la organización, por lo que la respuesta que el Estado tenga ante una acción colectiva impactará sobre el ciclo de duración de esta. Por su parte, Gómez (2006) propone un esquema para clasificar el tipo de respuesta estatal ante una acción colectiva; plantea que el Estado, ante una acción colectiva, puede reconocerla o no y hacer concesiones o

no. Dependiendo de la forma en que actúe el Estado, su relación con los actores colectivos puede ser de antagonismo, de rechazo, de interlocución o de aceptación, en función del tipo de conflicto. En México, en la década del setenta, apareció el actor social, que, con sus protestas, generó nuevos espacios de interacción con el Estado mexicano, aprovechando las oportunidades, pero también rechazando las limitaciones que el sistema ofrecía.

Oportunidades y limitaciones para la acción colectiva

Modelo de desarrollo nacional ISI y la urbanización

La posguerra significó cambios en los modelos de desarrollo de los países de Occidente, y América Latina no fue la excepción. Así, desde los años cuarenta hasta finales de los ochenta, se impulsó un modelo de desarrollo a través de la industrialización por medio de la sustitución de importaciones (ISI). Bajo la tutela de la teoría *cepalista*, se planteó la necesidad de que los países periféricos logaran la industrialización a través de un modelo de comercio hacia dentro y en el cual el Estado tuviera un papel central.

En el caso de México, el abandono del modelo agroexportador y la adopción del ISI desembocó en la transformación económica del país (Garza, 2003). Este modelo impulsaba, fundamentalmente, la producción sustitutiva de bienes de consumo y tenía como elemento central la conformación de ciudades especializadas en manufactura. Estas nuevas urbes requerían de un flujo constante de insumos y bienes, lo que explica el aumento en inversión pública en la construcción de infraestructura carretera e hidráulica que se dio a partir de la segunda mitad del siglo XX (Solís, 2007). Si bien el objetivo de estas acciones era la producción y el intercambio de bienes, también favorecieron el movimiento territorial de las personas hacia las ciudades.

El crecimiento de las urbes mexicanas inició en los años cuarenta, dinamizado a partir del modelo de desarrollo ISI que detonaba un flujo migratorio del campo a la ciudad (Garza, 2003; García Ortega, 1988). En esa década, la población urbana del país era del 19,99% de un total nacional

¹ Para este trabajo, los términos *limitaciones* y *restricciones* se entienden como sinónimos.

de 19,6 millones de habitantes. Para 1950, de un total de 25,7 millones de mexicanos, el 27,96% era población urbana (Garza, 2003). En 1960, la distribución poblacional dio un vuelco significativo: por primera vez la rural presentaba cifras menores que la población urbana, la cual agrupaba al 50,7% del total mexicano (INEGI, 2001). Las ciudades de mayor crecimiento demográfico en esta época fueron las manufactureras, como México y Monterrey (Garza, 2003).

La ciudad de Monterrey y su área metropolitana inició su conformación industrial desde el siglo XIX. El ISI significó una segunda etapa de industrialización que se caracterizó por la descapitalización de la agricultura y el impulso de ramas sólidas en la urbe como la metalurgia, la química, los alimentos, las bebidas y los tabacos (Contreras, 2007). Las políticas promovidas por el nuevo modelo de desarrollo produjeron condiciones óptimas para que las familias empresariales regiomontanas encontraran ventajas dentro de la industria manufacturera, dada su experiencia previa en actividades industriales (Solís, 2007). Así, el auge industrial de la ciudad significó un polo de atracción para la demanda de mano de obra, lo que se tradujo en un acelerado aumento de la población urbana como producto de la migración (ver Cuadro N.º 1).

Cuadro N.º 1
Datos poblacionales de Nuevo León (1940-1980)

		Población		
		Total	Urbana	Rural
Año	1940	541 147	237 725	303 422
	1950	740 191	416 605	323 586
	1960	1 078 848	759 061	319 787
	1970	1 694 689	1 296 843	397 846
	1980	2 513 044	2 222 427	290 617

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI (2001)

Esta dinámica llevó al AMM a convertirse en una de las principales ciudades industriales del país. El modelo de desarrollo hacia dentro y el impulso de la industrialización favorecieron a la ciudad con las políticas de un Estado proteccionista, por lo que esta dejó de ser pequeña. Su producción económica se transformó: de ciudad productora de bienes de consumo para el mercado nacional se convirtió en una metrópoli que basaba su prosperidad en el mercado internacional (Pozas, 1998; Solís, 2007). Si bien el crecimiento demográfico de las ciudades fue uno de los productos del modelo de desarrollo impulsado durante la época, también lo fue la construcción de una red de bienestar social por parte del Estado, que incluía la previsión social, la salud y el área de vivienda (Barba Solano, 2003), todo lo cual beneficiaba particularmente a los sectores obreros organizados a través de sindicatos y uniones afiliadas al partido oficial (PRI); siendo el modelo de representación “corporatista” –característico del gobierno mexicano de la época– una herramienta importante en las relaciones entre el Estado y los actores colectivos.

Modelo de representación: el corporatismo

Para Schmitter (1992), el corporatismo es un sistema de representación donde las unidades que lo constituyen son limitadas en número, en función de ciertas categorías, que a su vez están ordenadas jerárquicamente, pero que, sobre todo, son reconocidas y autorizadas por el Estado al que se suscriben. Se da, así, un monopolio de representación por parte de este, con el fin de tener cierto control en la selección de líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos. Según Alonso (1992), el Estado Revolucionario Mexicano, que se constituyó entre 1910 y 1917, lo hizo a través de una política de masas con la cual creó un pacto social corporativo que se institucionalizó con el nacimiento del partido oficial, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) –que años después se convirtió en el Partido Nacional Revolucionario Institucional (PRI)– y el gobierno del general Cárdenas, y que se mantuvo hasta finales de los setenta (Gutiérrez Garza, 2003; Vázquez Anderson, 2004). En él, el Estado tenía el control de diversos grupos

alineados al partido, pero solo pequeñas élites políticas y económicas participaban de las decisiones.

El sistema priísta controlaba las cúpulas del Gobierno, al igual que de los organismos de los sectores claves que estaban incorporados al partido oficial. Este mecanismo se daba con la incorporación de ciertos sectores, pero también a través de la coacción y la represión. Por un lado estaban los movimientos obreros, sindicales, de campesinos y de masas urbanas, así como de grupos intelectuales y profesionistas, a los que se les otorgaba concesiones colectivas basándose en el discurso ideológico y el pacto social surgido de la Revolución Mexicana. Por otra parte, a grupos opositores o disidentes al régimen se los reprimía violentamente o se usaban mecanismos legales para coartarlos (Carmona, 1992). Sus pilares fueron “un fuerte presidencialismo, un partido de Estado, una ideología nacionalista y una política social” (Alonso, 1992: 31). Era un sistema autoritario, en el que el Estado era empresario y fomentaba la economía mixta manteniendo el control de la estrategia de acumulación, pero también de la sociedad, a través de la combinación del consenso y la coerción. Era, pues, un proyecto hegemónico que se implementó en México desde el gobierno de Ávila Camacho y Alemán hasta los años setenta y principios de los años ochenta, con Echeverría y López Portillo, época en la cual se incrementaron los aparatos y empresas estatales, así como la intervención económica del Estado.

El Estado corporatista mexicano incorporaba a los grupos por medio de sindicatos, despolitizando a las masas para lograr la estabilidad desde la Revolución hasta mediados del siglo XX. Para los años cincuenta se empezó a sentir la presión social de las capas que no habían sido favorecidas por el poder estatal, al igual que la de aquellos grupos que reclamaban la democracia, entre ellos: ferrocarrileros, telegrafistas, maestros, médicos del sistema público de salud y estudiantes (Alonso, 1992).

Se reconoce al Estado mexicano como corporatista tradicional (o como un “corporatismo de Estado”), y por lo tanto autoritario y lejano a una verdadera democracia. Sin embargo, también se ha documentado ampliamente sobre que fue durante ese régimen que se implementaron los derechos sociales, mas no así los políticos (Olvera, 2003). Según Vázquez Anderson (2004), se trató de un mecanismo moral, político y económico

que permitió establecer políticas redistributivas eficientes e inclusivas que tuvieron un fuerte impacto social. Si bien esto implicó el reconocimiento de los derechos sociales y de un sistema de bienestar, los derechos sociales implementados no fueron ciudadanos, sino corporatistas (Filgueira, 2005), los mismos que cimentaron las relaciones clientelares entre el Gobierno y el ciudadano.

Actores colectivos en el problema de vivienda en el AMM

La lucha por la vivienda en el AMM muestra que diferentes grupos participaron en la discusión en torno al problema que se presentaba en la ciudad en los años setenta, y que dio como resultado la construcción de una red institucional para la atención de los demandantes. A continuación se analiza la aparición de diferentes actores en la discusión sobre el problema habitacional que detonó la creación de la política social de vivienda a partir de la cual se buscó controlar a los grupos marginados que se organizaban en torno al problema.

Se presenta una reconstrucción histórica de la aparición de estos actores colectivos y la formación de instituciones de vivienda en el AMM, para lo que se ha utilizado la técnica de análisis de contenido. Esta metodología permite formular inferencias a partir de los datos, así como abordar un gran número de información con base en los diferentes tipos de muestreo (Krippendorff, 1997). Se trabajó con 250 notas del periódico *El Porvenir*², las cuales abarcan el período de 1970-1980 y se obtuvieron por medio de una semana compuesta construida a partir del número Kino 11. Esta se elabora con el uso del muestreo probabilístico sistemático, que consiste en obtener los elementos por medio de intervalos, permitiendo la dispersión de las unidades de muestreo (Briones, 1998). Además, se trabajó con palabras clave para conseguir la nota, las cuales se obtuvieron tanto de

2 Cárdenas Heiras (1996) e Yzcoa Flores (1997) muestran cómo este diario, junto a *El Norte*, son los pilares de los medios escritos en Nuevo León, y los presentan como precursores de estilos periodísticos y cobertura de información en diferentes épocas. *El Porvenir* inició su impresión en 1919, pero con los años ha reducido su tiraje y, por lo tanto, su capacidad de distribución.

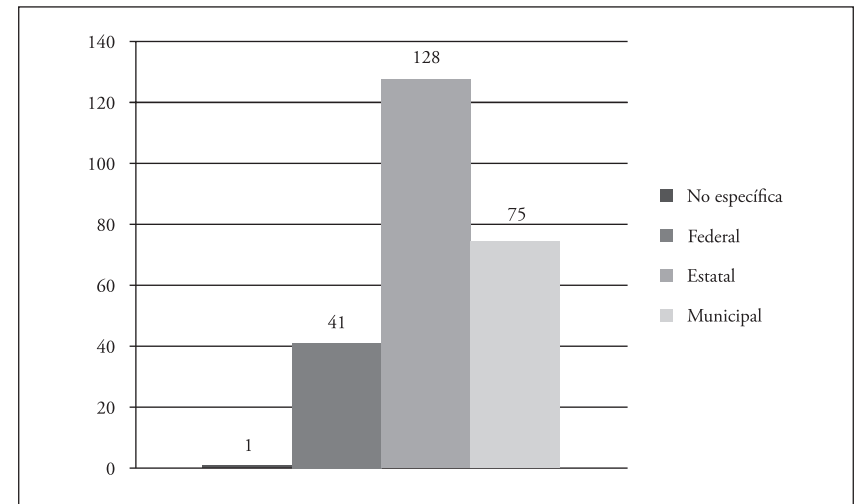
la revisión de la literatura como de una primera aproximación a la prensa; y son: FOMERREY, asentamientos irregulares, problema de vivienda, regularización de tierras, poseionarios, precaristas, uniones de colonos y problema habitacional.

Para analizar este corpus, se construyeron siete grandes categorías a partir de la revisión teórica y empírica. En este trabajo solo se presentan los resultados para las categorías: *Estado, actores colectivos y relaciones Estado-actores colectivos*, pues se plantea como un primer acercamiento a los datos. Las hipótesis aquí manejadas solo reflejan las posiciones encontradas en el periódico *El Porvenir*, que, durante la década analizada, era reconocido como un medio alineado con el Gobierno.

Relaciones entre Estado y actores colectivos

El Estado mexicano se caracterizaba por ser centralista, ya que todas las políticas y programas a seguir se dictaban desde el Gobierno federal. Sin embargo, los que se encargaban de implementarlas eran los niveles de gobierno medio y bajo (estatal y municipal). El Gráfico N.º 1 muestra la participación de los diferentes niveles de gobierno en la discusión sobre la vivienda en el AMM. Se puede reconocer como principal actor al gobierno estatal: de un total de 212 notas revisadas, en 193 se menciona a uno o más representantes de algún nivel de gobierno; de estas, en 128 aparece como interlocutor el gobierno estatal, mientras que se alude al municipal en 75 ocasiones y al federal, en 41.

Gráfico N.º 1
Representantes del Estado



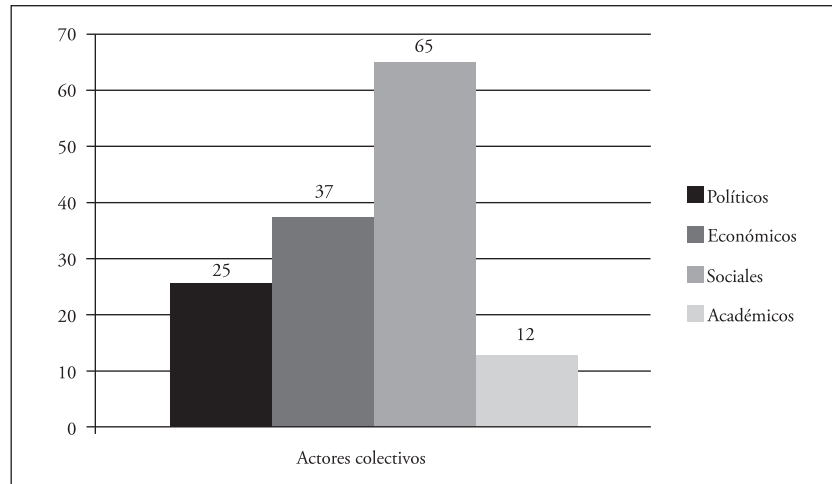
Fuente: elaboración propia

Resulta importante mencionar que, de 1970 a 1973, hubo una presencia mantenida de los gobiernos municipales sobre la de los otros dos niveles, ya que los representantes de este nivel de gobierno tenían un vínculo directo con las uniones de colonos que les demandaban vivienda o la introducción de servicios básicos. Por su parte, los gobiernos federal y estatal aparecen en notas relacionadas con mesas de discusión o proyectos para solucionar el problema de vivienda, así como en propuestas para enfrentarlo. Si bien a principios de la década los encargados de gestionar los servicios para la gente eran los gobiernos municipales, la aparición de Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY), en 1973, significó que el gobierno estatal se convirtiera en el principal protagonista en la solución del problema de vivienda. Por su parte, el Gobierno federal aparece como promotor de los programas, pues solo se lo menciona en notas relacionadas con la discusión sobre el tema: es responsable de generar las políticas, mas no de implementarlas.

El Gráfico N.º 2 muestra la presencia de los actores colectivos en la discusión y demanda de vivienda. Los más destacados son los sociales (65),

mientras que los educativos son los que tienen menor presencia en las notas. De un total de 212 notas analizadas, solo en 117 aparecen uno o más actores.

Gráfico N.º 2
Presencia de actores colectivos



Fuente: elaboración propia

Los actores colectivos sociales detectados en las notas son, en su mayoría, uniones de colonos y poseionarios. Sin embargo, una gran parte de estos son organizados por el propio partido de Estado, el PRI; aunque, entre ellos, también se encuentran algunos grupos de interés que participan en la promoción de la vivienda como organizaciones civiles o grupos filantrópicos, que se explican por el sistema corporatista que implementaba el Estado.

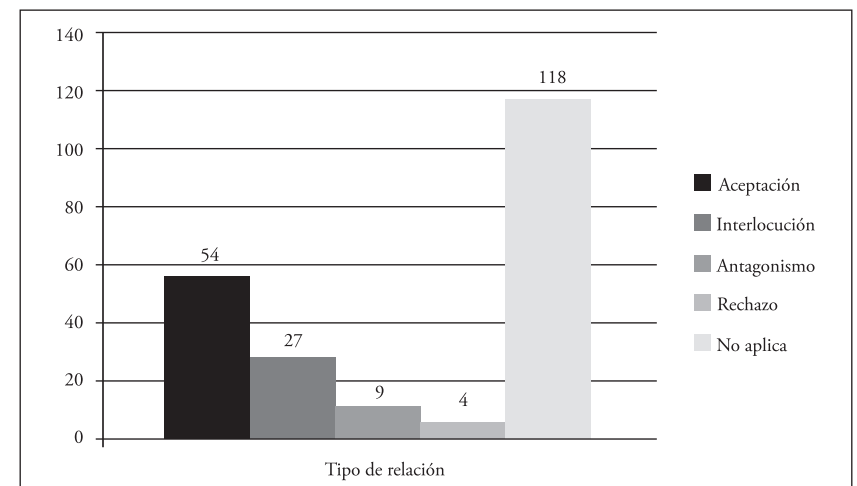
Entre los actores colectivos económicos se detectan las cámaras de comercio y de la construcción, así como sindicatos, en su mayoría representantes de algún grupo de colonos. Por su parte, los actores colectivos políticos agrupan a los partidos políticos, la mayoría en referencia al PRI, aunque hay dos menciones de partidos de izquierda –el Partido Comunista de México (PCM) y el Partido Socialista (PS)–, y una del partido de derecha –Acción Nacional (PAN)–. Por último, dentro de los actores colectivos

educativos se encuentran las instituciones académicas, donde básicamente se menciona al Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y a la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Así, por un lado se encuentran los grupos cooptados por el Estado a través de sindicatos y diferentes brazos del partido. Como una manera de mantener el control, el Gobierno organiza a los grupos sin tierra de la ciudad para incluirlos en su nómina clientelar a cambio de un pedazo de tierra o la regularización de la misma. Por otro lado, el Gobierno reconoce a los grupos de las élites mexicanas (empresarios y académicos) como interlocutores. Por último, se encuentra una pequeña referencia a los grupos no cooptados por el poder, aunque su mención en las notas es mínima y esto se explica a partir de las características represivas que el Gobierno mantenía respecto de aquellos grupos que no se alineaban a la política oficial y a la línea editorial del periódico revisado.

Sobre la relación entre el Estado y los actores colectivos, el Gráfico N.º 3 muestra las principales frecuencias.

Gráfico N.º 3
Tipo de relación



Fuente: elaboración propia

Se muestra una relación mayormente de aceptación (54), lo cual se explica en razón de la presencia de los grupos de colonos vinculados al partido oficial, por medio del cual se hacían llegar sus demandas. De hecho, García Ortega (1988) y Villarreal (1992) registraron que, para finales de los años sesenta y principios de los setenta, tanto el PRI como la CNOP (Confederación Nacional de Organizaciones Populares) promovían invasiones territoriales con el fin de cooptar a los grupos y mantener un control del conflicto social que se avecinaba.

Por otra parte, la interlocución que muestra el gráfico se refiere a las relaciones que, en su mayoría, se daban entre los grupos económicos y políticos. De hecho, durante el primer lustro de los setenta, los grupos económicos de esta zona de México proponían soluciones y aplaudían las acciones del Gobierno para resolver el problema de vivienda. Desde principios de siglo, los empresarios regiomontanos habían sido un grupo interesado en proveer de vivienda a sus trabajadores. Por ejemplo, empresas como Cervecería Cuauhtémoc (creada en 1890) y La Compañía de Hierro y Acero de Monterrey (creada en 1900) fueron dos de las primeras empresas del país en implementar programas de vivienda para sus trabajadores.

Sin embargo, el discurso de los empresarios cambió durante el segundo lustro de la década de 1970, ya que se puso en discusión la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual impactaba particularmente sobre la propiedad privada de este grupo. La relación de antagonismo que se refleja en el Gráfico N.º 1 está constituida, en parte, por este grupo (3), pero también por colonos y miembros de partidos cercanos al Movimiento Tierra y Libertad. Las notas que aparecen con una relación de antagonismo se refieren a casos donde la interacción es con colonos pertenecientes a estos grupos (5), y una a la relación con actores políticos de izquierda como el PCM. El rechazo abierto se presenta con una frecuencia de 4: básicamente, estas relaciones se daban con grupos de colonos pertenecientes al Movimiento Tierra y Libertad.

Por último, en 118 notas no se encontró relación alguna, lo cual se entiende en función de dos elementos: la línea editorial del periódico y las normas existentes para el desarrollo de la acción colectiva. Es reconocida la alineación que tenía el periódico revisado en esa época con el Gobierno, por lo que la mayoría de las notas son reportes de las actividades de los per-

sonajes de gobierno, como una forma de promocionar su imagen y obra. Por otra parte, la norma de las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos se enmarcaba en el sistema de representación corporatista, por lo que, a pesar de que en las notas se mencionan grupos que estuvieron en contacto con representantes gubernamentales, este encuentro no se puede caracterizar como relación, en cuanto no hay un intercambio activo entre las partes, sino que los grupos son pasivos ante el gobernante, lo que muestra un sistema clientelar característico del corporatismo mexicano.

Se puede concluir que la construcción de una política de vivienda en el AMM ha tenido como principal actor al Estado, ya que la relación con actores colectivos –políticos, económicos, sociales y educativos– abarca solo el 44% de las notas revisadas. A pesar de ello, las relaciones encontradas son pertinentes dada la lógica corporatista del Estado mexicano. La participación de este porcentaje se vuelve un elemento significativo en cuanto explica las pocas oportunidades y, por lo tanto, las amplias limitaciones que existían para la participación política en tal época.

Oportunidades de la acción colectiva y la creación de una institución

El corporatismo mexicano se caracteriza por dos puntos: la cooptación y la represión. Se puede leer claramente una cooptación de los grupos de colonos por parte del Estado, por lo que resulta particularmente interesante la aparición de actores de izquierda y el impacto que sus acciones tuvieron en la construcción de una política de vivienda, así como también en la reacción de los grupos empresariales y de la clase media que, en un principio, tenían una relación de diálogo con el Estado, la cual se tornó antagonismo en un período en el que la ciudad se vio envuelta en una gran turbulencia política y social.

Si bien las reglas establecidas por el modelo de industrialización hacia dentro no incluían a los habitantes no asalariados como beneficiarios de las políticas sociales, estos reconocieron en la organización un mecanismo para subir sus demandas en el panorama político. La organización en uniones de colonos por medio de las cuales se podía adquirir un terreno

era característica de la época. Es cierto que muchos de estos grupos fueron cooptados por los grupos afiliados al PRI –quienes organizaban las invasiones o la compra-venta de estos terrenos–, pero su existencia llevó a las autoridades, primero, a crear una oficina informal para que se registraran estas organizaciones y, en abril de 1972, a formalizar la Oficina Municipal de Colonos y Posesionarios por decreto del Cabildo de Monterrey, municipio donde se encontraba casi el 50% de los asentamientos irregulares. De hecho, en las notas revisadas de 1970 a 1973, la principal relación que se registra es la que se daba entre las uniones de colonos y ese municipio.

Por lo tanto, se puede afirmar que estos grupos aprovecharon la coyuntura social, política y económica para elevar sus demandas, pues reconocieron las oportunidades existentes para hacerse de un lugar en la ciudad. El carácter dual de la política social y del propio sistema de representación corporatista permitió a los habitantes de sectores marginados reconocer en las relaciones –tanto con grupos afiliados al PRI como con opositores– una oportunidad para poseer un lote en el cual construir lentamente sus casas. Si bien se ha criticado el carácter clientelar que las relaciones de aceptación significaron para estos grupos, no se puede negar que la aparición de esas organizaciones incidió en la creación de instituciones en la ciudad.

Por su parte, los grupos opositores al partido oficial, particularmente con tendencias de izquierda, venían de una lucha social que había iniciado en 1969 con el movimiento por la autonomía de la Universidad de Nuevo León. Este movimiento llevó a los estudiantes con ideología de tendencia maoísta a vincularse con los sectores marginados e iniciar un trabajo con ellos. Incluso llegaron a producirse tomas de tierras apoyadas por estos grupos, con una clara oposición al trabajo que venían haciendo los grupos oficiales del PRI y la CNOF. La prohibición de la venta de terrenos que el gobernador Eduardo Elizondo hizo en 1968, limitó la participación de los grupos oficiales pero abrió un espacio para los grupos de izquierda; particularmente significó una oportunidad política para que apareciera el Movimiento Tierra y Libertad. Así, el problema de vivienda que competía a un amplio sector de la población marginada de la ciudad se tradujo en adherentes a sus propuestas ideológicas.

Tierra y Libertad surgió como un movimiento popular en torno a la demanda de vivienda. Tuvo sus orígenes con el nacimiento de diversas colonias en el año de 1971, y llegó a su clímax el 28 y 29 de marzo 1973, cuando 1500 familias se movilizaron para tomar la zona del Topo Chico y fundar la colonia Tierra y Libertad (Pozas, 1995). Si bien las principales acciones de estos actores colectivos significaron la invasión y la lucha por la vivienda urbana, no restringían sus intereses a problemas inmediatos solamente, ya que sus objetivos se dirigían a la construcción de una ideología de clase. Se puede afirmar que estos grupos de izquierda encontraron una oportunidad en esta coyuntura político-social para promover su ideología entre los grupos marginados.

En julio de 1973, dos meses después de la aparición de la colonia Tierra y Libertad, se creó FOMERREY, con el objetivo de solucionar el problema de precariedad que se daba en la ciudad. Con esto se dio un gran paso en la construcción de una política social de vivienda para los grupos no asalariados del AMM, pues la institución apareció con el fin de proveer de terrenos a los grupos precaristas, como una manera de detener la fuerza que había tomado el Movimiento Tierra y Libertad.

Aunque los grupos empresariales y la clase media eran parte de las discusiones sobre el problema de la vivienda, al principio estos se incorporaban desde áreas formales de debate académico o económico. La aparición de las invasiones de tierra dirigidas por Tierra y Libertad los hizo parte activa de la discusión. Para Tarrow (1997), las élites políticas responden en función de la turbulencia generada por la acción colectiva, pero además es necesaria su participación, pues su presencia regular significa una presión para los grupos gobernantes. Así, las élites económicas se incorporaron a la discusión a partir de la aparición del Movimiento Tierra y Libertad, dado que de los 32 asentamientos irregulares que habían sido promovidos por este, 18 se encontraban en terrenos del centro de la ciudad y eran colindantes con terrenos de elevadas rentas de suelo (Villarreal y Castañeda, 1986). Además, estas colonias se declaraban socialistas en un momento de gran turbulencia política, especialmente por el crecimiento de la guerrilla urbana, lo cual tuvo su punto cúlmine con el asesinato de un importante empresario de Nuevo León. Esto causó que los grupos de poder sintiesen que la ciudad era una zona fuera de control.

El análisis de contenido muestra cómo las relaciones entre el Estado y los actores económicos llegaron a ser de antagonismo, particularmente a partir de 1975, cuando se estaba discutiendo la Ley General de Asentamientos Humanos, la misma que se aprobó en 1976 y que, en palabras de los empresarios, “desquició el régimen de propiedad privada y, en síntesis, no transformó ni reformó lo que pretendía” (*El Porvenir*, 19 marzo 1976).

Este antagonismo que mostraban los sectores de poder económico con los gobiernos estatal y federal se limó con la declaración de Alfonso Martínez Domínguez como gobernador de Nuevo León. Su primera gran acción, aun antes de tomar el poder, fue permitir la entrada de militares a la colonia Tierra y Libertad, territorio al que hasta entonces no entraba ninguna autoridad policial. La siguiente acción fue crear el Plan Tierra Propia, en el año de 1979, para regular los terrenos ocupados antes de la creación de FOMERREY (Villarreal, 1995).

La apertura de este canal institucional para la regularización de la tierra, aunado a las acciones de FOMERREY, impactó significativamente sobre el liderazgo del Movimiento Tierra y Libertad, que había venido debilitándose debido a que sus miembros no veían satisfechas sus demandas de servicios básicos. Además, la posibilidad de regularización de sus terrenos y la posterior introducción de servicios básicos provocó una división del grupo, pues mientras que algunos apostaban por la legalización de la tierra, otros proponían seguir con la ilegalidad y no entrar en negociaciones con el Estado.

Así, es posible reconocer tres períodos en las relaciones entre el Estado y los actores colectivos del AMM: el primero, entre 1971 y 1973, se presenta como un marco de oportunidades para la organización ante la falta de instituciones que resuelvan el problema de la acción colectiva; el segundo, entre 1976 y 1977, se da cuando surge el malestar de los grupos empresariales que no ven con buenos ojos las concesiones que el Gobierno tiene con los grupos de izquierda; y en el tercero, entre 1979 y 1980, se implementa una serie de limitaciones para la organización, que se concretó con la política de mano dura que ejerció el gobernador Martínez Domínguez. Aunque estos períodos muestran diferentes niveles de oportunidades y limitaciones para cada grupo, es evidente que la aparición de estos actores

colectivos y su participación en el problema de vivienda desde diferentes posiciones obligó al Estado a crear una política social de vivienda que, de 1970 a 1980, estuvo conformada por tres instituciones públicas: primero, la Oficina Municipal de Colonos y Posesionarios, luego FOMERREY y, para finales de la década, el Plan Tierra Propia.

Conclusiones

El análisis efectuado muestra la importancia de los diferentes actores colectivos en la construcción de la política social de vivienda que se implementó en los años setenta en el AMM. En él se observa la participación de los diferentes grupos en la discusión sobre el problema habitacional que vivía la ciudad. Al contrario de lo que se ha planteado en algunos estudios, no fueron solo los grupos de izquierda los que provocaron la creación de las instituciones de vivienda, sino que el proceso involucró a actores políticos, económicos, académicos y sociales, pues, como plantea Tarrow (1997), es la turbulencia generada lo que provoca una respuesta del Estado.

Si bien se reconoce que, por el carácter corporatista del Gobierno de la época, las relaciones encontradas entre el Estado y los actores colectivos son mayormente de aceptación, la sola existencia de uniones de colonos o de posesionarios da cuenta de la situación del problema y de las oportunidades que significaba para la acción colectiva.

Por otra parte, la falta de instituciones formales que atendieran el problema, en la ciudad, sumada a los problemas políticos que se vivían, llevó a los grupos marginados y de izquierda a aprovechar la situación y organizar uno de los más grandes movimientos sociales que se han presentado en México: el Movimiento Tierra y Libertad. Sin embargo, esto significó, a la vez, una participación más activa de los grupos de poder económico. Esta mezcla de acciones, planteadas desde diferentes marcos ideológicos, fue la detonadora de una política social de vivienda que se corporizó en instituciones que tuvieron un papel importante en la solución del problema: la Oficina Municipal de Colonos y Posesionarios, FOMERREY y el Plan Tierra Propia.

Lo anterior muestra que la organización proporciona oportunidades para la acción a los actores, pero las instituciones formales, como la política pública, ponen límites a estas acciones, lo que se traduce en confianza de la ciudadanía y lineamientos para su participación. En suma, las instituciones dan un marco estable a la sociedad y permiten la gobernabilidad, elemento importante para la democracia.

Bibliografía

- Alonso, Jorge (1992). "Introducción. Cuestionar al Estado". En *El nuevo Estado mexicano. Estado, actores y movimientos sociales*, Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (Coords.). México: CIESAS / Universidad de Guadalajara.
- Barba Solano, Carlos (2003). *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE. América Latina y México*. Guadalajara: CIESAS / Universidad de Guadalajara.
- Briones, G. (1998). *Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales*. México: Trillas.
- Cárdenas Heiras, S. (1996). "Los medios: voces de libertad". En *La enciclopedia de Monterrey*. Tomo 3. Israel Cavazos Garza (Coord.). México: Milenio de Monterrey / Grijalbo.
- Carmona, Fernando (1992). "Un Estado aun más clasista". En *El nuevo Estado mexicano. Estado, actores y movimientos sociales*, Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (Coords.). México: CIESAS / Universidad de Guadalajara.
- Contreras, Camilo (2007). *Geografía de Nuevo León*. Monterrey: Fondo Editorial Nuevo León.
- El Porvenir* (1976). Sección 1B, 19 marzo 1976.
- Elster, Jon (1997). *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*. Barcelona: Gedisa.
- Filgueira, Fernando (2005). *Welfare and democracy in Latin America: the development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states*. Suiza: UNRISD.

- García Ortega, Roberto (1988). "El área metropolitana de Monterrey (1930-1984). Antecedentes y análisis de su problemática urbana". *Monterrey: siete estudios contemporáneos*, Mario Cerutti (Ed.). Monterrey: UANL, Facultad de Filosofía y Letras.
- Garza, Gustavo (2003). *La urbanización en México en el siglo XX*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- Gómez, M. (2006). "Crisis y recomposición de la respuesta estatal a la acción colectiva desafiante en la Argentina (1989-2004)". *Revista Argentina de Sociología* N.º 4.
- Gutiérrez Garza, Esthela (2003). *Teorías del desarrollo en América Latina*. México: Trillas / UANL.
- INEGI (2001). *Indicadores sociodemográficos de México (1930-2000)*. México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
- Krippendorff, K. (1997). *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. España: Paidós.
- Melucci, A. (2002). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- North, Douglass C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olson, Marcus (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Limusa.
- Olvera, A. J. (2003). "Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México". En *La sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, A. Olvera (Coord.). México: Universidad Veracruzana / Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, Ellinor (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: UNAM / CRIM / Fondo de Cultura Económica.
- Pozas, M. A. (1995). "Los movimientos sociales urbanos". En *Atlas de Monterrey*, Gustavo Garza Villarreal (Coord.). México: Gobierno del Estado de Nuevo León / Universidad Autónoma de Nuevo León / Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León / El Colegio de México.

- (1998). “Las empresas mexicanas en el contexto internacional”. En *Monterrey 400. Estudios históricos y sociales*, M. Ceballos Ramírez (Coord.). Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Ramírez Kuri, Patricia (2008). “Ciudadanía. Notas sobre la redefinición de un concepto clave en la vida social urbana”. En *El léxico de la política en la globalización. Nuevas realidades, viejos referentes*, Germán Pérez Fernández del Castillo y Juan Carlos León Ramírez (Coords.). México: UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Schmitter, Phillippe C. (1992). “¿Continúa el siglo del corporatismo?”. En *Teoría del Neocorporatismo. Ensayo de Philippe C. Schmitter*, R. Ocampo Alcántar (Comp.). México: Universidad de Guadalajara.
- Solís, P. (2007). *Inequidad y movilidad social en Monterrey*. México DF: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Vázquez Anderson, A. (2004). “Democracia en México: transición hacia un corporativismo social”. *Espiral. Estudios sobre Estado y sociedad* N.º 29.
- Villarreal, D. R. (1992). *La política de vivienda del Gobierno del estado de Nuevo León 1970-1990*. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León / UAM-Xochimilco.
- (1995). “La situación de la vivienda”. En *Atlas de Monterrey*, Gustavo Garza Villarreal (Coord.). México: Gobierno del Estado de Nuevo León / Universidad Autónoma de Nuevo León / Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León / El Colegio de México.
- Villarreal, D. R. y V. Castañeda (1986). *Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Monterrey*. México: Claves Latinoamericanas.
- Yzcoa Flores, R. (1997). *La prensa regiomontana. Apuntes para su historia 1826-1996*. Monterrey: Presidencia Municipal 1994-1997.