

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ARQUITECTURA
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACION

00182
3
24

URBANIZACION POPULAR, FORMAS DE ACCESO AL SUELO Y
POLITICA URBANA

TESIS QUE PRESENTA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR EN
URBANISMO:

Emilio Roberto Duhau López



México, D.F.
Agosto de 1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TITULO DE LA TESIS:

URBANIZACION POPULAR. FORMAS DE ACCESO AL SUELO Y POLITICA URBANA

GRADO Y NOMBRE DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:

DR. EMILIO PADILLA COBOS

INSTITUCION DE ADSCRIPCION DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:

UNAM / UAM

RESUMEN DE LA TESIS: (Favor de escribir el resumen de su tesis a máquina en 25 renglones a un espacio como máximo, sin salir del margen de este cuadro.)

EN ESTA TESIS SE ABORDA EL FENOMENO DEMONSTRADO HABITUALMENTE EN MEXICO URBANIZACION POPULAR, CONSISTENTE EN LA PROLIFERACION DE ASENTAMIENTOS POPULARES URBANOS CATALOGADOS COMO IRREGULARES, EN EL MARCO DE LA APARENTE INCAPACIDAD DE LAS AUTORIDADES PARA IMPEDIR SU SURTIMIENTO Y LA ASIGNANCIA, O LA EFICACIA MUY LIMITADA, DE ALTERNATIVAS ORIENTADAS A CANALIZAR EN FORMA REGULADA LAS NECESIDADES HABITACIONALES DE LOS SECTORES POPULARES.

LA EXPOSICION SE DESARROLLA EN CUATRO CAPITULOS. EN EL PRIMERO SE PRESENTA UNA REVISION CRITICA DE ALGUNAS PERSPECTIVAS GENERALES SOBRE LA URBANIZACION POPULAR QUE HAN INFLUIDO EN AMERICA LATINA EN LAS ORIENTACIONES SEGUIDAS POR LA INVESTIGACION Y LA ACCION GUBERNAMENTAL.

EN EL SEGUNDO CAPITULO SE DESARROLLA UNA APROXIMACION A LA PROBLEMÁTICA DE LA URBANIZACION POPULAR EN AMERICA LATINA, A TRAVES DEL EXAMEN DE LAS TENDENCIAS SEGUIDAS POR EL FENOMENO EN CUATRO CIUDADES CAPITALES LATINOAMERICANAS -LIMA, CARACAS, BOGOTÁ Y LA PAZ, TOMANDO COMO EJE LA PROBLEMÁTICA DEL ESTATUTO DE PROPIEDAD DEL SUELO Y LAS MODALIDADES PREDOMINANTES DE ACCESO AL MISMO POR PARTE DE LOS SECTORES POPULARES.

LOS CAPITULOS TRES Y CUATRO ESTAN DEDICADOS AL CASO DE LA CIUDAD DE MEXICO Y LOS ANALISIS QUE ALLI SE PRESENTAN TAMBIEN TIENE COMO EJE LA CUESTION DEL SUELO. EN EL CAPITULO TRES SE FORMULA UNA INTERPRETACION DEL PAPEL JUGADO POR LA URBANIZACION POPULAR EN EL ORIENTE PREDOMINIO DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD, EN LA EXPANSION DEL AREA URBANIZADA Y EN LA PRODUCCION HABITACIONAL.

EN EL CAPITULO CUATRO SE EXAMINA LA EVOLUCION DE LAS POLITICAS URBANAS DESARROLLADAS POR EL ESTADO, RELACIONADAS CON LA URBANIZACION DEL SUELO, Y SE ANALIZA SU IMPACTO EN LAS CAMBIANTES FORMAS DE ACCESO AL SUELO Y LAS TENDENCIAS LOCALES DE LA URBANIZACION POPULAR.

LOS DATOS ASENTADOS EN ESTE DOCUMENTO CONCORDAN FIELMENTE CON LOS REALES Y QUISO ENTERARLO EN LA CARTERA CORRESPONDIENTE LA FIRMANCIA QUEDARA SUSPENDIDO EL TRAMITE DEL EXAMEN.

ECHA DE SOLICITUD _____

acompañó los siguientes documentos:

- Nombramiento del jurado del examen de grado
- Aprobación del trabajo escrito por cada miembro del jurado.
- Copie de la última revisión de calificaciones



FIRMA DEL ASESOR

TESIS DE DOCTORADO EN URBANISMO: URBANIZACION POPULAR, FORMAS DE ACCESO AL
SUELO Y POLITICA URBANA.

EMILIO ROBERTO DURAN LOPEZ

ABSTRACT.

THE SUBJECT OF THIS THESIS IS THE PHENOMENON USUALLY KNOWN IN MEXICO AS -
URBANIZACION POPULAR, WHICH CONSISTS IN THE PROLIFERATION OF UNREGULLED -
URBAN POOR SETTLEMENTS, IN THE FRAMEWORK OF AN APPARENT INCAPABILITY OF -
URBAN AUTHORITIES TO CONTROL THEIR DISSEMINATION AND GROWTH AND THE ABSENCE,
OR AT LEAST A VERY LIMITED SCOPE, OF LEGAL AND PLANNED ALTERNATIVES FOR
HOUSING THE POOR.

THE ANALYSIS IS DEVELOPED IN FOUR CHAPTERS. THE FIRST ONE IS A CRITICAL -
REVISION OF SOME GENERAL APPROACHES THAT HAVE INFLUENCED, DURING THE LAST
DECADES, THE ORIENTATIONS CONCERNING THIS ISSUE ASSUMED BY URBAN RESEARCH
AND STATE INTERVENTION IN LATIN AMERICA.

THE SECOND CHAPTER CONSISTS IN AN APPROACH TO THE QUESTION OF URBANIZATION
POPULAR IN LATIN AMERICA, THROUGH THE ANALYSIS OF FOUR CASES OF CAPITAL -
CITIES -LIMA, CARACAS, BOGOTA AND LA PAZ-, ASSUMING AS ANALYTICAL GUIDE -
THE CENTRAL ROLE PLAYED BY URBAN LAND ISSUE.

CHAPTER THREE AND FOUR ARE CONCERNED IN MEXICO CITY'S CASE, ASSUMING -
ALSO THE CENTRALITY OF URBAN LAND ISSUE. CHAPTER THREE DEVELOPES AN --
INTERPRETATION OF THE ROLE PLAYED BY URBANIZACION POPULAR REGARDING THE -
GROWING IMPORTANCE OF HOUSING OWNERSHIP, THE GROWTH OF URBANIZED AREA --
AND HOUSING PRODUCTION.

FINALLY, CHAPTER FOUR PRESENTS AN ANALYSIS OF THE EVOLUTION OF URBAN --
POLICIES CONCERNING LAND URBANIZATION DEVELOPED BY THE STATE (NATIONAL --
AND LOCAL), AND THEIR IMPACT OVER THE CHANGING FORMS OF URBAN POOR ACCES
TO LAND AND THE LOCATIONAL TRENDS OF UNREGULLED SETTLEMENTS.

INDICE

INTRODUCCION	3
CAPITULO 1	
PERSPECTIVAS GENERALES SOBRE LA URBANIZACION POPULAR	14
1. La perspectiva histórico-estructural	16
2. La perspectiva de la urbanización dependiente y el significado político de la marginalidad urbana	28
3. La perspectiva turneriana	38
4. La perspectiva democrático-autonomista	47
5. La perspectiva liberal-individualista	54
6. Resumen	64
CAPITULO 2	
LA URBANIZACION POPULAR EN AMERICA LATINA	73
1. Magnitud y características básicas de la urbanización popular	74
2. Las formas de acceso al suelo. Invasión y loteos irregulares	94
3. La propiedad privada y la legitimación de los barrios populares	103
4. Resumen	129
CAPITULO 3	
LA PROPIEDAD DEL SUELO Y LA URBANIZACION POPULAR EN LA CIUDAD DE MEXICO	137
1. La urbanización popular, la vivienda en propiedad y el crecimiento de la ciudad de México	139
2. Formas de propiedad y urbanización popular	153
3. Resumen	182

CAPITULO 4	
POLITICA URBANA Y URBANIZACION POPULAR	188
1. La política de la urbanización popular en la ciudad de México. De las juntas pro-mejoramiento a la institucionalización de procedimientos de regularización	191
2. La ley agraria y la urbanización de las tierras ejidales y comunales	204
3. La planeación urbana y la urbanización popular	211
4. El fracaso del programa de reservas territoriales	228
5. La regularización masiva de la propiedad en las colonias populares	246
6. Resumen	276
CONCLUSIONES	284
BIBLIOGRAFIA	298

INTRODUCCION

En la ciudad de México, al igual que en la mayoría de las ciudades del país, a pesar del indudable impacto de la acción desarrollada por los organismos públicos de vivienda, la solución habitacional masiva al alcance de los sectores populares ha consistido en las últimas décadas -y consiste todavía-, en el acceso al suelo a través de los procesos de urbanización irregular y la autoproducción de la vivienda, esto es, la actualmente llamada urbanización popular. Una urbanización que procede en gran parte de los casos a través del fraccionamiento y la compra-venta ilegal del suelo, normalmente en los "márgenes" del área urbana oficialmente reconocida, lo que a su vez constituye la condición fundamental del acceso de los sectores populares a un suelo de bajo precio en comparación con los vigentes en el mercado "regular" del suelo. Es por ello que las políticas públicas relacionadas con el tratamiento de la llamada irregularidad, la regulación de los usos del suelo, el control del desarrollo urbano y, en general, el acceso de los sectores populares al suelo, constituyen en México, un elemento central tanto en relación con la satisfacción de las necesidades habitacionales de dichos sectores, como respecto de la regulación pública del desarrollo urbano.

Esta modalidad de producción social de la ciudad a la que denominamos urbanización popular, aun cuando posee ciertas características específicas tanto en el caso de la ciudad de México, como en otras ciudades del país, constituye sin embargo un fenómeno también generalizado en América Latina y en otras regiones del mundo en desarrollo. A nivel latinoamericano, el tipo de procesos que actualmente en México la investigación urbana denomina urbanización popular, han constituido por lo menos durante las últimas tres décadas, el referente empírico de un conjunto de

teorizaciones, debates e investigaciones empíricas, cuya problemática ha sido objeto de sucesivas redefiniciones.

En los años sesenta, la proliferación en las ciudades latinoamericanas de los entonces denominados asentamientos marginales, fue la base de diversas iniciativas surgidas de los ámbitos político, estatal y académico, relacionadas entre otras cosas, pero de modo fundamental, con las orientaciones políticas actuales y potenciales de la población que en forma creciente se albergaba en áreas urbanas surgidas al margen del orden jurídico-urbanístico vigente. El interrogante central -origen del famoso y ampliamente repudiado proyecto "Camelot" financiado con recursos provenientes de los Estados Unidos- consistía en las probabilidades de que esta población "marginal" adoptara actitudes políticas de rebelión y contestación del orden político-social vigente, que eventualmente pudieran ser canalizadas a través de opciones políticas de carácter revolucionario o "subversivo".

Diversas investigaciones llevadas a cabo en los años sesenta y setenta, brindaron evidencias que apuntaron en sentido contrario: los migrantes rural-urbanos pobres que mayoritariamente integraban la población de los nuevos asentamientos, lejos de experimentar su nueva situación como una condición de exclusión contra la cual debían revelarse, tendían a asumirla como una nueva condición que les abría posibilidades de mejoría en sus niveles de vida y a integrarse, a través de diversas prácticas y mecanismos, al orden socio-político vigente. En el caso de México, la investigación realizada en varias colonias populares de la ciudad de México por Wayne Cornelius y publicada originalmente en 1965, arrojó resultados que iban en la misma dirección: la absorción urbana de los migrantes a través de los asentamientos periféricos, daba lugar a procesos de socialización política a través de los cuales tendían a integrarse al orden político, asumiendo en general una actitud instrumental y pragmática frente a las posibilidades de

mejoramiento de sus condiciones de vida, que se derivaban de mantener una relación de cooperación y subordinación frente a los intermediarios e instancias emanadas de ese orden (Cornelius, 1970).

El abandono posterior de los supuestos correspondientes a la teoría de la marginalidad urbana y el predominio primero de la teoría de la dependencia y el surgimiento posterior - a mediados de los años setenta- de estudios urbanos orientados por perspectivas neomarxistas, proporcionaron un nuevo enfoque en el estudio de los asentamientos urbanos periféricos. La atención se centró entonces, por una parte, en las formas de reproducción de la fuerza de trabajo que se expresaban a través de la conformación de los asentamientos populares, y por otra en las formas de organización social y política (movimientos reivindicativos urbanos y movimientos sociales urbanos) constituidas a partir de los procesos de acceso al suelo, la vivienda y los servicios básicos en tales asentamientos. Los estudios de caso se multiplicaron rápidamente, proporcionando un conocimiento bastante preciso de la diversidad de procesos y dimensiones involucradas en la formación y transformación de los nuevos asentamientos populares.

La nueva hornada de estudios dedicados a los asentamientos populares, muchas veces derivados de un compromiso ideológico o militante con las perspectiva de los "movimientos sociales urbanos", ya no estuvo orientada por el género de diseño presente en las investigaciones tipo survey como la realizada por W. Cornelius, o de carácter antropológico como la efectuada por L. de Lomnitz (1979), sino por la caracterización de las condiciones macrosociales de los procesos de urbanización popular y la búsqueda de la puesta en evidencia de los mecanismos de explotación y dominación presentes en la conformación de los asentamientos urbanos populares.

Precisamente debido a su orientación, estos estudios proporcionaron una multiplicidad de elementos relativos a las características de la población residente, los mecanismos de acceso al suelo y de producción de la vivienda, las características e intereses de los diferentes agentes participantes en los procesos de urbanización popular y la presencia y formas de intervención del estado a través de diferentes instancias y mecanismos, tanto institucionalizados como no institucionalizados. En particular en el caso de México, se ha mostrado como la presencia del estado en los procesos de urbanización popular, comienza y se sustenta en su carácter de órgano que regula y garantiza los derechos de propiedad y, con ello, detenta la capacidad de legitimación de una realidad urbana normalmente nacida con el estigma de la "irregularidad" o "ilegalidad".

Pero no sólo la investigación social y urbanística ha brindado progresivamente una imagen más precisa, más rica y más compleja de los procesos implicados en la urbanización popular, sino que también las formas de intervención estatal han ido adquiriendo, por una parte, un perfil más institucionalizado y, por otra, han llegado a apoyarse en una percepción mucho más clara (en parte posibilitada por el desarrollo de la propia investigación) por parte del personal gobernante y la burocracia pública, de lo que se encuentra en juego en dichos procesos.

En conjunto, sin embargo, la percepción y las interpretaciones predominantes, tanto en medios académicos como oficiales, del significado social y político de los procesos de urbanización popular, así como de la presunta incapacidad de los órganos estatales para regularlos, continúan apoyándose en supuestos que creemos es conveniente someter a examen a la luz de la disponibilidad actual de evidencias empíricas e intentos explicativos.

Al respecto, el problema central a partir del cual se organizo inicialmente la investigación cuyos resultados se presentan en esta tesis, es el siguiente.

Aunque no en todos los países latinoamericanos, en general el tratamiento estatal de los procesos de urbanización popular, si bien casi nunca prescinde de consideraciones de tipo "social", ha tendido a institucionalizar definiciones jurídicas, procedimientos y programas que tienen como supuesto a través de su calificación como "irregulares", "ilegales", "espontáneos", etcétera, la ilegitimidad de las formas de apropiación del suelo y de producción del espacio a través de las cuales se conforman los asentamientos populares. Como contrapartida, dada su generalización como modalidad de producción social del espacio urbano, los ordenamientos y órganos estatales destinados a regular la propiedad del suelo y el desarrollo urbano, tienden a aparecer como ineficaces en tanto alcanzan a regular (en el sentido de que las normas se cumplan o los infractores sean sancionados), sólo una parte del espacio urbano (a veces minoritaria). Como contrapartida aún cuando en ciertos casos se llegan aplicar procedimientos represivos (expulsiones, desalojos, etcétera), la práctica predominante, ya sea a través del reconocimiento de facto, las "amnistias" periódicas, o como en el caso de México, de procedimientos institucionalizados de regularización, ha sido la aceptación de los asentamientos "irregulares" como una realidad irreversible aunque considerada generalmente como no deseable.

En general, las autoridades locales y el propio orden definido estatalmente, tienden a aparecer así, como "desbordados" frente a procesos que tendrían una masividad y dinámica que por responder a condiciones sociales predominantes, excederían la capacidad de gestión y control de los aparatos estatales. Aunque esta presunta "ingobernabilidad" de los procesos de urbanización popular, puede resultar plausible en algunos casos, deja de serlo cuando la

repetición de los mismos fenómenos -a veces a lo largo de décadas- y la rutinización de las soluciones de facto o legales, convierten a las negociaciones entre pobladores y autoridades y a las demandas de los primeros y las "concesiones" de las segundas, en un juego con resultados casi totalmente previsibles.

Es evidente que desde hace años, en lo que se refiere a la generalidad de las grandes ciudades latinoamericanas, el personal político y las burocracias gubernamentales conocen en forma bastante detallada tanto las necesidades habitacionales que dan origen a nuevos asentamientos populares constituidos al margen de las disposiciones jurídico-urbanísticas vigentes, como las áreas en que estos se producirán con mayor probabilidad, así como su dinámica y características típicas.

Si esto es así, ¿por qué no han llegado a diseñarse mecanismos e instrumentos de política urbana que permitan incorporar en forma generalizada, desde su inicio, a los asentamientos populares al orden urbano en cuanto modalidades de urbanización "reguladas" de acuerdo con estándares específicos, pero compatibles con los propósitos normalmente proclamados de regulación del desarrollo urbano y aprovisionamiento programado de equipamientos y servicios públicos?

Una respuesta obvia, pero no necesariamente correcta, consiste en señalar que los procesos de urbanización popular implican mecanismos de generación de rentas inmobiliarias y de especulación con el suelo propios de los procesos de urbanización capitalista, consustanciales a las funciones del propio Estado. Sin embargo, aún cuando resulta correcto sostener que los procesos de urbanización popular están mediados por la apropiación de rentas del suelo, la valorización diferencial del espacio urbano y diversas modalidades de especulación inmobiliaria, resulta cuando menos dudoso suponer que los intereses económicos vinculados con la urbanización irregular del suelo, sean lo suficientemente poderosos como para

impedir la aplicación de políticas de desarrollo urbano impulsadas en forma decidida desde los niveles superiores del estado.

El fenómeno generalizado, sin embargo, es la proliferación de asentamientos populares catalogados como irregulares. La incapacidad aparente de las autoridades para impedir su surgimiento y la ausencia, o la eficacia muy limitada, de alternativas orientadas a canalizar en forma regulada los procesos de urbanización popular.

Desde la perspectiva que aquí proponemos, el fenómeno de la irregularidad, no se explica ni por el sólo predominio de ciertos intereses económicos, ni por la incapacidad reguladora de los órganos estatales, ni por la masividad de la pobreza urbana. En este sentido, nuestra hipótesis central es que las definiciones y mecanismos a través de los cuales la irregularidad de los asentamientos populares se constituye y, por otro lado, se acepta de hecho o se elimina a través de dispositivos jurídicos manipulados por la burocracia pública, operan como procedimientos que posibilitan la regulación estatal, a un costo relativamente bajo (en sentido político y económico), de las demandas y expectativas de la población productora de los "asentamientos irregulares".

Es decir que la explicación del fenómeno del estatuto específico que adquieren los asentamientos populares, debe ser buscada en el tipo de relaciones establecidas entre el gobierno (las autoridades) y los sectores populares urbanos, en cuya reproducción juegan un papel importante los procesos relacionados con la producción del hábitat popular. Dicho de otro modo, el significado del fenómeno de la irregularidad, debe ser buscado en los procesos y relaciones a través de los cuales los sectores populares son incorporados al orden político-social vigente y que al mismo tiempo posibilitan su aceptación de las diferentes formas de exclusión que dicha incorporación implica.

Con esta hipótesis no se pretende negar la existencia de condiciones estructurales (en el sentido antes señalado) que explican la existencia de una población que se ve obligada a autoproducir su vivienda en áreas carentes de la infraestructura, los servicios y los equipamientos básicos, ni tampoco el hecho de que a través de la producción del hábitat popular se reproducen agentes e intereses muchas veces protegidos por o incluso en connivencia con las autoridades.

Ahora bien, la problemática de los asentamientos populares puede ser abordada a partir de una diversidad de aspectos y dimensiones presentes en los procesos de urbanización popular. Desde la perspectiva aquí asumida y que fundamenta nuestra preferencia por la utilización del concepto "urbanización popular", entre las principales dimensiones analíticas que pueden ser -y de hecho han venido siendo- objeto de estudio en relación con los procesos aludidos, se cuentan las siguientes:

1. Los asentamientos urbanos populares en tanto expresión de un tipo de estructuras económico-sociales que implican la exclusión de amplios sectores de la clase obrera y de otras clases y sectores subalternos, del acceso al suelo y a la vivienda a través de mecanismos institucionalizados y jurídicamente válidos: vivienda de interés social, crédito oficial, mercado legal de bienes insuables, crédito bancario comercial, etcétera.
2. Los mercados de suelo y vivienda implicados en los procesos de urbanización popular.
3. Las características demográficas, económicas y sociales de la población productora de los asentamientos populares y las estrategias de reproducción social implicadas en los procesos de urbanización popular.
4. Las formas de organización del espacio y de producción del marco construido resultantes de los procesos de urbanización popular.

5. Las modalidades de organización y participación social y política estructuradas a partir de los problemas concomitantes a la producción, mejoramiento y gestión del hábitat popular, entre ellas las correspondientes a las llamadas luchas reivindicativas urbanas y los movimientos sociales urbanos.

6. Las formas de intervención del estado, las políticas públicas y las relaciones gobernantes-gobernados y población/ciudadanos-estado/gobierno que se aplican, constituyen, desarrollan y reproducen en torno a y a través de los procesos de urbanización popular.

7. Las cuestiones relativas a los derechos y relaciones de propiedad, a los regímenes vigentes de propiedad de la tierra y al marco jurídico urbanístico que operan como referente no sólo de la calificación y tratamiento otorgado por las autoridades gubernamentales a los asentamientos urbanos populares, sino también del conjunto de agentes que intervienen en los procesos de urbanización popular.

En la investigación cuyos resultados aquí exponemos, hemos prestado particular atención a las dos últimas dimensiones, concentrándonos en las cuestiones relacionadas con las formas y condiciones de acceso al suelo soporte de los procesos de urbanización popular, partiendo del supuesto de que tales formas y condiciones constituyen un aspecto central en la problemática de un tipo hábitat popular cuyo desarrollo y evolución depende, de modo decisivo, del acceso a un suelo de bajo costo. El papel jugado por los procesos de urbanización popular en el aprovisionamiento de vivienda y en la producción misma de la ciudad, depende del cómo y el dónde acceden los sectores populares al suelo que ocupan, circunstancia que además acota de modo decisivo los rasgos presentes en lo que aquí denominaremos la política de la urbanización popular.

Hemos desarrollado nuestra exposición en cuatro capítulos. En el primero presentamos una revisión crítica de lo que hemos preferido denominar como "perspectivas generales sobre la urbanización popular" y no como teorías de la urbanización popular, en tanto se trata de un conjunto de perspectivas sobre el fenómeno que, si bien en todos los casos han influido en América Latina de un modo u otro, tanto en las orientaciones seguidas por la investigación como en las visiones ilustradas que han incidido en la acción gubernamental, difícilmente en buena parte de los casos podrían ser definidas propiamente como "teorías".

En el segundo capítulo presentamos una aproximación a la problemática de la urbanización popular en el ámbito latinoamericano a través del examen de las tendencias seguidas por los procesos de urbanización popular en cuatro ciudades capitales latinoamericanas - Lima, Caracas, Bogotá y La Paz-, atendiendo fundamentalmente a tres dimensiones: a) la magnitud urbana y las características sociodemográficas de los barrios populares; b) el papel jugado en los procesos de urbanización popular por las características y el estatuto de propiedad del suelo ocupado por dichos barrios y; c) las formas de intervención y el papel desempeñado por el Estado en el desarrollo del hábitat popular, en lo que concierne fundamentalmente a la cuestión del suelo.

Los capítulos 3 y 4 están dedicados al caso de la ciudad de México y los análisis que allí se presentan también tienen como eje central la cuestión del suelo. En el capítulo tres se presenta una interpretación del papel jugado por la urbanización popular en el creciente predominio de la vivienda en propiedad, en la expansión del área urbanizada y en la producción habitacional, así como el papel desempeñado por distintas formas de propiedad y modalidades de acceso al suelo en la oferta de suelo barato, en tanto que soporte de dicha forma de urbanización y factor que explica su cambiante localización.

En el capítulo cuatro se presenta la evolución de las políticas urbanas desarrolladas por el Estado, tanto generales como específicas, relacionadas con la urbanización del suelo, y se analiza su impacto en las cambiantes formas de acceso al suelo y las tendencias locacionales de la urbanización popular.

CAPITULO 1 PERSPECTIVAS GENERALES SOBRE LA URBANIZACION POPULAR

Si bien nuestra investigación se concentra sólo en algunas de las dimensiones relevantes para el análisis de la urbanización popular, nos parece importante comenzar por una revisión crítica de las principales teorías y perspectivas generales que, durante las últimas décadas, han venido orientando tanto la investigación del fenómeno como en buena medida la formulación de políticas en el campo de la vivienda y el habitat popular. No se trata, conviene aclararlo desde el principio, de utilizar esta revisión con el propósito de definir el "marco teórico" que orienta nuestra exposición, en el sentido de establecer un conjunto de categorías e hipótesis explicativas sistemáticamente articuladas que proporcionarían la "explicación" de un conjunto de fenómenos y regularidades empíricas presentados en el curso de la exposición.

Desde la perspectiva aquí adoptada, en tanto situamos esta investigación en el terreno de los estudios urbanos concebidos como una parcela específica dentro del campo de las ciencias sociales, la dimensión teórica viene dada fundamentalmente por las preguntas básicas que orientan la investigación. Tales preguntas no pueden ser formuladas sin el recurso a conceptos y categorías que suponen una dimensión teórica; y en la medida que se formulan preguntas, se identifican procesos y se establecen problemas, se define un campo teórico.

Por consiguiente, esta revisión se orienta fundamentalmente a identificar en las perspectivas analizadas, las preguntas fundamentales que las orientan. Como se verá, ninguna de estas perspectivas, aborda de modo sistemático el conjunto de dimensiones económicas, sociales y políticas que pueden ser extraídas de la enorme diversidad de ensayos, análisis y estudios generales y de

caso que han sido producidos en relación con los procesos de urbanización popular durante las últimas décadas. Pero tienen la ventaja, frente a la mayor parte de la literatura producida sobre el tema, de constituir aproximaciones generales orientadas a proporcionar interpretaciones globales de los procesos de urbanización popular. Por ello, su examen sistemático permite definir un conjunto básico de problemas teóricos y empíricos que conviene tener presentes al abordar el fenómeno.

Por lo demás, consideramos que el hecho de que estas teorías se concentren en diferentes dimensiones, no constituye en sí mismo un defecto, ya que lo que conviene preguntarse al examinarlas es, por una parte, en qué medida, teniendo en cuenta las dimensiones que privilegian, proporcionan elementos interpretativos que nos permiten avanzar en la comprensión y problematización de los procesos que intentan explicar y, por otra, en qué medida sus explicaciones resultan consistentes con las evidencias empíricas disponibles.

1. La perspectiva histórico-estructural

Durante los años sesenta y setenta, las perspectivas centradas en la problemática de la marginalidad y el descubrimiento por parte de autores como Turner y de los organismos internacionales de la autoconstrucción como una solución al problema de la vivienda, fueron cuestionados radicalmente desde una perspectiva que fue asumida como "histórico estructural" nutrida teóricamente en la economía política marxista y la sociología de la dependencia.

Sin duda uno de los intentos más consistentes por formular, apoyándose en la economía política marxista, una explicación general de los procesos de urbanización popular, ha sido el desarrollado por E. Pradilla (1982).

En correspondencia con el soporte teórico utilizado, Pradilla y otros autores situaron el fenómeno de la urbanización popular (autoconstrucción) dentro de las características estructurales de las economías latinoamericanas y lo que tales características significan en términos de la conformación y condiciones de vida de la clase obrera.

Los elementos básicos que conforman esta perspectiva son los siguientes:

1) El problema de la vivienda. El problema de la vivienda que se expresa en la masividad del fenómeno de urbanización popular, es el producto de las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo en contextos nacionales en los cuales el desarrollo capitalista de postguerra que supuso la conformación de un considerable ejército industrial de reserva, ha llevado a niveles de explotación de la fuerza que implican que el costo de la vivienda no sea incorporado, a través de los salarios, al costo de reproducción de la fuerza de trabajo.

Para Pradilla, se trata de procesos de desarrollo capitalista que, al igual que en el modelo clásico, llevan a la expulsión y proletarianización del campesinado y a la disolución de las diversas formas de producción precapitalista, pero que resultan incapaces de absorber en las filas del proletariado activo a una gran parte de la fuerza de trabajo libre que el proceso de desarrollo capitalista genera. El resultado: la conformación, sobre todo a partir de la finalización de la segunda guerra mundial, de un enorme ejército industrial de reserva integrado por diversos sectores (lumpenproletariado, superpoblación estancada, semiasalariados, trabajadores por cuenta propia, superpoblación fluctuante (Pradilla, op.cit.: 278-279).

La presencia de este ejército de reserva, dados sus reducidos ingresos y la pauperización de la mayor parte de la clase trabajadora, explican la situación de miseria de las masas urbanas. A su vez la explicación de tal pauperización se encuentra en la articulación del ejército industrial de reserva en el mercado de trabajo, la debilidad de la organización sindical y la frecuente represión violenta de las luchas obreras y reivindicativas (p. (op.cit.: 280).

De modo que para Pradilla

"...asistimos...desde hace más de una década (esto es, desde fines de los años sesenta) a un acelerado proceso de pauperización de la clase obrera y de otros sectores asalariados del campo y la ciudad el cual, junto con la situación del ejército de reserva determinan objetivamente el crecimiento y la magnitud del problema de la vivienda" (op.cit.: 285).

2. La autoproducción de la vivienda y el valor de la fuerza de trabajo. Lo anterior supone para la mayor parte de la clase trabajadora en sus diferentes componentes, la imposibilidad de acceder a la vivienda a través tanto de los mecanismos

institucionales -programas de vivienda financiados por el Estado- como del mercado privado.

En este contexto, la autoproducción de la vivienda en un lote obtenido a través de procesos de invasión o de la adquisición del mismo en un loteo irregular o "pirata", se presenta, como la principal alternativa a la solución del problema de contar con un lugar donde vivir.

El hecho de que la autoconstrucción se constituya en la alternativa fundamental de acceso a la vivienda de la clase trabajadora, opera como un factor de reducción del valor de la fuerza de trabajo y por consiguiente de los salarios, ya que evita a la burguesía y al Estado la incorporación del valor de la vivienda en el valor de la fuerza de trabajo:

"La autoconstrucción, cuyo surgimiento es determinado por el proceso de pauperización de los sectores peor remunerados y poco sindicalizados de la clase obrera y el ejército industrial de reserva, no sólo genera nueva pauperización para ellos, sino para el conjunto de los trabajadores, ya que afecta también, forzando su descenso, el valor de la fuerza de trabajo y los niveles salariales de otros estratos de la clase obrera y, por extensión, al conjunto de los asalariados." (315)

En cuanto a lo que esto significa respecto del nivel de los salarios y la lucha de la clase obrera, Pradilla recurre también aquí a la teoría marxista del valor. Que se incorpore o no el costo de la vivienda adecuada al salario implica la asignación de un valor diferente a la fuerza de trabajo, valor que se establece en términos del tiempo de trabajo necesario para producir los medios de subsistencia del trabajador y su familia. De allí que la aceptación de la inevitabilidad de la autoconstrucción por parte de la clase obrera, implica una forma de desvalorización de la fuerza de trabajo y junto con ello, un componente adicional de explotación derivado del tiempo de trabajo no remunerado que habrá de dedicar

el trabajador a la autoconstrucción de su vivienda (op. cit.: 309-315).

"La tendencia de la patronal y el Estado a reducir la oferta de vivienda en alquiler, a desarrollar la de vivienda en renta, a través de programas estatales y a empujar a los obreros hacia la autoconstrucción va, objetivamente, en el sentido de que, llegada una situación de generalización de la propiedad de la vivienda por los obreros, desaparezca este costo del valor de la fuerza de trabajo, se reduzca relativamente el valor de la fuerza de trabajo e incremente la plusvalía por la vía relativa..." (op.cit.: 312)

3. El Estado y la urbanización popular. Es este papel de la autoconstrucción en la determinación del valor de la fuerza de trabajo, lo que explica en lo fundamental la posición ambigua del Estado frente a los procesos de invasión y de urbanización irregular del suelo. Si por una parte el Estado debe garantizar como principio central la inviolabilidad de la propiedad privada, por la otra, tenderá a consentir el acceso irregular al suelo por parte de los trabajadores en tanto esto no implique la violación flagrante de ese principio.

El hecho de que a partir de los años sesenta, un conjunto de organismos internacionales, así como diversos gobiernos, hayan asumido el apoyo a la autoconstrucción como una forma de abordar el problema habitacional que merece ser promovida, no indica otra cosa que la institucionalización de un tipo de solución que resulta favorable a los intereses capitalistas.

"El autoconstructor se convierte así en fácil presa tanto de la demagogia como de la manipulación del Estado, fácil cuando se es el único benefactor posible". (op.cit.: 308)

Más allá de obras mínimas de adecuación (nivelación, acceso, etc.) el autoconstructor tiene necesariamente ante sí al Estado en lo que respecta a la urbanización del suelo.

"Los servicios de agua, drenaje, luz eléctrica y viabilidad, no pueden ser realizados por los autoconstructores debido a la magnitud de la inversión monetaria y del trabajo necesario para realizarla y el control que impone el Estado sobre las redes. Esta situación lleva comúnmente a

los colonos de "fraccionamientos ilegales" e invasiones, a desarrollar movimientos de presión ante las autoridades locales que concluyen después de múltiples movilizaciones, gestiones legales, paros y golpes de la policía, en un resultado contradictorio para responder a las demandas: la municipalidad exige la regularización de la propiedad..." (op.cit., 305)

Incorporando con ello a los autoconstructores al mundo de los contribuyentes.

"Generalmente el Estado trata de lograr que las obras de infraestructura sean realizadas por los colonos mismos mediante los mecanismos de la "acción comunal", el "esfuerzo propio", el "desarrollo comunitario" o "los ejércitos de trabajo":..." (ibid.)

Se trata de otra forma de alargamiento de la jornada de trabajo y de la no asignación de recursos públicos que serán derramados con creces en otras áreas.⁴

4. El significado de la autoconstrucción como reivindicación. Como colorario de las premisas anteriores, la reivindicación del derecho a la autoconstrucción es desde esta perspectiva una reivindicación retrógrada, en tanto implica la desviación de la lucha de la clase trabajadora respecto de la defensa de sus intereses objetivos que, en este terreno, consisten en reivindicar el costo del acceso a la vivienda como parte constitutiva del valor de la fuerza de trabajo.

De lo que se desprende un juicio genérico sobre las luchas populares centradas en el acceso al suelo, la regularización de la propiedad, la autoconstrucción de la vivienda y los procesos de urbanización popular: tales luchas implican la asunción por parte de la clase trabajadora de objetivos derivados de la ideología pequeño burguesa de la propiedad privada y la lucha por fines

⁴Aquí Pradilla maneja el lugar común de que el proceso de valorización resultante coloca a parte de los habitantes en la incapacidad de asumir los costos resultantes y la necesidad de irse. Se trata de una hipótesis que, en general, no parece contar con respaldo empírico.

ajenos a los intereses objetivos de la clase trabajadora (op.cit.: 306, 307).

Las condiciones de origen (medio rural en muchos casos) y laborales y de reproducción de la fuerza de trabajo en las que se desenvuelven buena parte de los trabajadores en cuanto forman parte del ejército industrial de reserva, implican que:

"Objetiva y subjetivamente, las formas a través de las cuales resuelve su problema de vivienda tienden a reforzar; o a generar a veces la ideología de la necesidad de la propiedad privada del suelo y la vivienda" (op. cit.: 307).

Por ello, la obtención de la propiedad a través de la regularización se convierte en un objetivo fundamental, así como la reivindicación del "derecho a autoconstruir" en una reivindicación también fundamental, lo que lleva a que los trabajadores asuman la autoconstrucción como una actividad inevitable, abandonando la lucha por las condiciones que le permitirían evitarla (op.cit.: 307)

"Parece por tanto obvio que la acción reivindicativa de toda la clase obrera debe dirigirse en el sentido de rechazar la autoconstrucción como forma de resolver la necesidad de la vivienda, imponiendo a través de sus luchas el que la vivienda adecuada del segundo patrón (el correspondiente a la vivienda de "interés social") entre a formar parte del valor de toda la fuerza de trabajo, al ser incluido todo su costo en el salario mínimo." (op. cit.: 316)

Por ello la autoconstrucción es para Pradilla una alternativa reaccionaria, como proceso de producción (atraso de las fuerzas productivas, elevados costos sociales e individuales de producción, cae sobre los hombros de los más explotados, alarga la jornada de trabajo, promueve el automantenimiento del ejército industrial de reserva, eterniza condiciones de vida miserables, contribuye a la reproducción de la ideología pequeño burguesa, contribuye a mantener las relaciones de dependencia con el Estado, genera luchas

secundarias con el Estado y los propietarios), y por sus efectos negativos sobre el salario obrero elimina la vivienda como costo de la fuerza de trabajo y presiona a la baja el salario real (op.cit.: 317-318).

"El interés del proletariado y del ejército de reserva, es imponer como componente del valor de la fuerza de trabajo y por tanto del salario en el primer caso, y del salario mínimo de desempleo, en el segundo, la inclusión de la vivienda adecuada" (318).

5. La vivienda autoconstruida y las condiciones de vida de la clase obrera. La presunción de que los trabajadores pueden resultar beneficiados al convertirse, a través de los procesos de urbanización popular, en propietarios de su vivienda y, en particular de que sus condiciones sociales de existencia se verán favorecidas por tal situación, es ilusoria. En primer término porque, dadas las condiciones de producción de la vivienda autoconstruida -que se resumen en una productividad del trabajo inferior a la media socialmente requerida- a la vivienda autoconstruida, al circular como mercancía, le será reconocido un precio inferior al valor del tiempo de trabajo invertido en su producción. En este sentido el proceso de autoconstrucción es una forma de autoexplotación (supone la realización de un trabajo excedente en aras de la reproducción del trabajador) (op.cit.: 302) o una forma de "trabajo urbano necesario" (Kowarick, 1982). En segundo lugar, porque, a escala social, la autoconstrucción de la vivienda supone una forma de dilapidación de la fuerza de trabajo.

De modo que el hecho de que para el autoconstructor el resultado del proceso se presente como un ahorro es un espejismo (se trata de autoexplotación) (Pradilla, op.cit.: 302), tiempo urbano necesario (Kowaric, 1983: 38), la reducción (tanto desde la perspectiva del Estado como de los capitalistas privados), de un

elemento esencial para la reproducción de la fuerza de trabajo (Jacobi, 1981: 32).

La vivienda autoconstruida tiene un "valor" muy elevado (en el sentido de la economía política marxista) debido a la gran cantidad de trabajo invertida en ella, muy superior a la media social requerida; lo que no significa un precio igualmente elevado, por ello la vivienda autoconstruida:

"... es irpuesta a una mayoría de la población urbana por las condiciones mismas del desarrollo del capitalismo dependiente, podemos afirmar que éste genera un enorme desperdicio social de trabajo humano y lo carga en su totalidad sobre los hombros de sus propias víctimas; esta es la razón por la cual este desperdicio no preocupa y, por el contrario alegría, ya veremos por qué, a la burguesía y su Estado." (Pradilla, op.cit., 303).

El hecho de que la vivienda autoconstruida se convierta en objeto de intercambio mercantil y adquiera un precio constituye una paradoja aparente.

"Algunos "teóricos", Turner entre ellos, creen ver en el hecho que las viviendas autoconstruidas tienen un precio en el mercado y pueden ser vendidas, la prueba clara de que son un "capital", el resultado de la "capitalización" realizada por el autoconstructor" (op.cit.: 304).

Obviamente, para Pradilla esto no es así en la medida que el bien vivienda autoconstruida no resulta incorporado por el hecho de que circule como mercancía, a un proceso de valorización. Por otro lado, enfatiza que lejos de la idealización turneriana:

"...hay otro hecho que ignoran: al entrar al mercado, la vivienda autoconstruida se compara con otras viviendas construidas en condiciones de producción diferentes; su precio de mercado se fija con desventaja para la autoconstruida que, siendo cristalización de una mayor cantidad de trabajo humano, deberá compararse con otras de menor valor y equipararse con ellas, vendiéndose a un precio menor que el correspondiente a su valor real;..." (ibid.).

Como hemos visto, la perspectiva derivada de la economía política, y en particular su formulación por E. Pradilla, sitúa la problemática de la vivienda popular dentro de la cuestión del valor de la fuerza de trabajo, las formas asumidas por su reproducción y el significado de la orientación que asumen las luchas en torno a tal reproducción. Así, desde la perspectiva de la economía política el problema de la vivienda es remitido a la cuestión de las clases sociales y la explotación capitalista de la fuerza de trabajo.

Debe reconocerse que efectivamente, si la mayor parte de la clase trabajadora en sus diversas capas, debe recurrir a la ocupación irregular de un lote y la autoproducción de la vivienda, para dar respuesta - mal o bien- a sus necesidades habitacionales, es porque la satisfacción de dicha necesidad no ha sido incorporada al valor reconocido de la fuerza de trabajo, ya sea a través del salario directo, ya sea a través del salario indirecto en cuanto derecho social garantizado estatalmente.

Al respecto debe tenerse en cuenta, sin embargo, varias cuestiones. En primer término, en contextos como los correspondientes a los países latinoamericanos, de altos niveles de desempleo abierto y subempleo, o si se prefiere utilizar la terminología marxista, de amplios y podríamos decir más o menos permanentes ejércitos industriales de reserva, el reconocimiento efectivo del costo de la vivienda a través tanto del salario directo como indirecto, sólo resolvería el acceso a la "vivienda adecuada", para aquella fracción de la clase trabajadora que vende su fuerza de trabajo en el marco de un contrato formal amparado por la ley laboral². Aún en el supuesto caso (escasamente probable) de

² La utilización del término "amparado", no implica dar por supuesto que la ley laboral y su aplicación protegen, en un caso determinado, efectivamente los derechos de los trabajadores, ni tampoco supone un juicio sobre los alcances de tales derechos, sino simplemente la referencia a la formalización de la relación laboral que es una condición necesaria para la existencia de un salario "indirecto".

que a través de sus organizaciones, los trabajadores en tal situación hubieran logrado la incorporación del costo de la vivienda a través del salario directo e indirecto, permanecería el hecho de que una parte variable pero sin duda significativa de la clase trabajadora, seguiría excluida del acceso vía el salario, a tal vivienda; ya sea porque en realidad no recibe un salario (se trata por ejemplo de trabajadores por cuenta propia) o, porque recibéndolo, sólo recibe un salario directo en tanto su relación laboral no se encuentra amparada por el marco normativo vigente.

En otras palabras, si en la situación típico-ideal (aunque crecientemente menos real), de los mercados de trabajo en el marco de las economías desarrolladas y donde rigen las instituciones fundamentales del estado benefactor, los trabajadores pueden ser clasificados en dos categorías que abarcan en principio de modo exhaustivo el universo de la clase trabajadora: trabajadores ocupados y trabajadores desocupados (ambos revistando "formalmente" como parte de la fuerza de trabajo); este no es el caso de los países latinoamericanos (o al menos de la mayor parte de los mismos), en los cuales una parte fundamental de la clase trabajadora no revista en ninguna de esas dos categorías, o lo hace sólo esporádicamente.

Esta condición, sitúa indudablemente la lucha por la vivienda y por la cobertura de otra serie de necesidades básicas, en un terreno diferente al de la lucha por su reconocimiento a través del valor de la fuerza de trabajo. Y, por eso mismo, resulta insuficiente, como se ha hecho desde la perspectiva de la economía política, despachar la cuestión de la urbanización popular como un factor de abaratamiento de la fuerza de trabajo. Por lo demás, postular que la tendencia, a través de la urbanización popular, a que las familias de la clase trabajadora se conviertan en propietarias va objetivamente en el sentido de que "... desaparezca

este costo (el de la vivienda) del valor de la fuerza de trabajo, se reduzca relativamente el valor de la fuerza de trabajo e incremente la plusvalía por la vía relativa,..." (Pradilla, 1981: 282) es cuando menos una afirmación de problemática verificación, entre otras cosas, porque el proceso de autoconstrucción implica la inversión no sólo de trabajo no remunerado, sino también de importantes recursos monetarios por parte de sus protagonistas.

Pero existe una segunda dimensión que a nuestro juicio ha sido ampliamente descuidada desde la perspectiva de la economía política, la correspondiente a la propiedad de la vivienda. En este terreno nos enfrentamos nuevamente con juicios tajantes: la búsqueda de una vivienda propia por parte de las familias de la clase trabajadora es una necesidad falsa, no por casualidad aplaudida por los intereses capitalistas. La verdad es que el significado de la propiedad de la vivienda de la clase trabajadora, tanto para el contexto latinoamericano como para el de los países periféricos en general, es una cuestión que no ha sido abordada seriamente, aunque ha sido objeto de debate y de interesantes argumentos y evidencias en relación con los países desarrollados (véase p.e., Saunders, 1984, Plotkin, 1987).

No es aquí el momento adecuado de nuestra exposición para desarrollar una argumentación al respecto; sin embargo vale la pena señalar provisoriamente que existen varios aspectos que merecen atención, entre ellos: los efectos en las condiciones y posibilidades de vida de las familias de la clase trabajadora; el significado no sólo patrimonial sino en la autonomía (vital, social y política) de dichas familias y las posibilidades que ofrece al menos a una parte de tales familias, de apropiación de beneficios económicos a través del proceso de valorización del suelo y la vivienda. Por otro lado, es necesario pensar, de modo hasta cierto punto contrafáctico, que la generalización del modelo de la

urbanización popular frente a otras alternativas como la vivienda barata en renta, no necesariamente ha sido el sólo producto de fuerzas económicas y políticas ajenas a los intereses y al aprendizaje de la propia clase trabajadora. Es es un tema que volveremos a abordar más adelante a propósito de la perspectiva turneriana y de las críticas a la misma.

Por supuesto que con lo anterior no pretendemos dar por cerrado el debate, sino simplemente indicar algunas cuestiones que a lo largo de la exposición pretenderemos incorporar al mismo.

En cuanto a las líneas de problematización que se han venido derivando desde esta perspectiva, hay dos que se destacan nitidamente: poner en evidencia las formas de explotación de la clase trabajadora presentes en los procesos de urbanización popular (entre otros, pero de modo relevante, Kowarick, 1980) y caracterizar las formas de producción de la vivienda autoconstruida, atendiendo sobre todo al problema de la relación entre valor (trabajo incorporado) y precio (entre otros, Lovers, 1983).

2. La perspectiva de la urbanización dependiente y el significado político de la marginalidad urbana

Desde una perspectiva basada en la investigación desarrollado en América Latina durante los años setenta, Castells parte de la constatación de que a pesar de los generalizados temores respecto de los asentamientos "marginales", en ellos la organización social se ha mostrado más fuerte que la desviación social y el conformismo político parece predominar sobre las tendencias a la revuelta. Ambas tendencias según Castells pueden ser explicadas a través de la vinculación existente entre las organizaciones de pobladores y el Estado y el sistema político, que están en el origen del populismo urbano, al que caracteriza como el proceso de obtención de legitimidad política sobre la base de la movilización popular basada en y dirigida a la obtención de suelo, vivienda y servicios públicos.

Si bien se trata de una tendencia que ha existido por largo tiempo, su creciente importancia debe ser situada en el marco del proceso de acelerada internacionalización del capital que va acompañada de un debilitamiento del control político del centro sobre la periferia, de modo que en tanto el futuro de las economías capitalistas reside en las corporaciones multinacionales, la capacidad operativa de éstas depende a su vez de su relación con los estados-nación de los países en desarrollo.

Pero precisamente, estos Estados están enfrentados, en el marco de rápidos, disruptivos y externamente inducidos cambios económicos, a la imposibilidad de garantizar del predominio de un conjunto dado de intereses políticos y económicos a través del puro ejercicio de la coacción, debiendo tornarse crecientemente pluralistas para dar cabida a intereses y demandas originadas en sociedades que, debido precisamente a dichos cambios, se han tornado mucho más diversificadas, complejas e inestables. De modo

tal que los escenarios nacionales se desplazan en la dirección de la relación que se establece entre el Estado y el "pueblo" en un periodo de cambio acelerado y alianzas inciertas.

Pero en los países del tercer mundo, el "pueblo" se encuentra en las ciudades y en particular en las periferias de las grandes ciudades. Allí el Estado se enfrenta a sectores que, comparados con los campesinos, los empleados públicos y los trabajadores sindicalizados, cuya movilización y demandas responden a canales y reglas de juego generalmente bien establecidos, se presentan como mucho más volátiles y potencialmente capaces de generar demandas y movilizaciones cuyo alcance constituye una incógnita, lo que los hace simultáneamente peligrosos y necesarios desde el punto de vista político (Castells, 1984: 175-179).

1. *Las causas estructurales de la marginalidad urbana*

A fin de explicar las dimensiones y el significado adquirido por los asentamientos populares irregulares en las ciudades del tercer mundo y, particularmente en las de América Latina, Castells, apoyándose en la discusión previamente desarrollada en América Latina respecto de la teoría de la marginalidad, retoma las evidencias proporcionadas por diversas investigaciones realizadas para los casos de Santiago de Chile, Caracas y ciudad de México.

Su punto de partida está constituido por las conclusiones críticas elaboradas por diversos autores, desde la perspectiva histórico-estructural, sobre la teoría de la marginalidad, a saber: no existe una correlación teóricamente significativa en las posiciones ocupadas por individuos y grupos en diferentes dimensiones de la estructura social -estructura ocupacional, sistema de estratificación a través del consumo, el proceso de consumo colectivo, la distribución del ingreso, la estructura cultural, el sistema sicosocial de la conducta individual y la

estructura de poder-, simplemente porque no existe un sector social "marginal" cuyos orígenes rurales y marginalidad ecológica (el hecho de habitar en una periferia no regulada), definiría atributos culturales que a su vez explicarían su situación de exclusión económica, social y política.

Como evidencia crucial al respecto, Castells presenta la inexistencia de relación entre la inserción marginal en el mercado de trabajo y el carácter de habitante de un asentamiento irregular. La característica dominante de tales asentamientos por el contrario, es que constituyen el hábitat de una población correspondiente a un amplio rango de ocupaciones y posiciones sociales. Muchos de los habitantes de los asentamientos irregulares provienen de otras áreas de la ciudad y no del campo, alojan a gran parte de la clase obrera industrial y no están caracterizados por el desempleo, ya que precisamente debido a la estructura ocupacional de las sociedades dependientes, el desempleo es una situación virtualmente inexistente, dado que la ausencia de una actividad laboral remunerada, es un privilegio de las sociedades capitalistas avanzadas en las cuales existe el seguro de desempleo. En suma, la estructura ocupacional de la población de los asentamientos irregulares, no es una expresión de marginalidad ocupacional, sino que es un reflejo de la estructura del mercado de trabajo existente en las sociedades dependientes. Y dicha estructura, que incluye un conjunto de ocupaciones a las que está referido el concepto de marginalidad ocupacional, no es la fuente de la marginalidad urbana, porque ésta remite a la incapacidad de la mayoría de la población para acceder tanto al mercado privado de vivienda y servicios urbanos como a la oferta de vivienda y servicios generados por el sector público.

En consecuencia, la marginalidad urbana puede ser definida como la incapacidad de la economía de mercado y de las políticas

estatales, de proveer alojamiento y servicios urbanos adecuados a una proporción creciente de los habitantes de la ciudad, incluida la mayoría de los trabajadores asalariados con un empleo formal, así como a la población que se gana el sustento a través del llamado "sector informal". En las raíces de la marginalidad urbana lo que se encuentra es la aplicación por parte del Estado de diferentes políticas para diferentes grupos sociales, y el aprovechamiento de esta situación por grupos económicos y fuerzas políticas que toman ventaja de las condiciones habitacionales y de acceso al consumo colectivo que la definen.

La razón de la persistencia de una teoría de la marginalidad, a pesar de los muchos años de investigación crítica que han llevado a su desmantelamiento, es su carácter altamente funcional para la nueva estrategia política del Estado en muchas sociedades dependientes. Esta estrategia consiste, en el marco de la adaptación a las nuevas condiciones económicas internacionales, en procurar organizar y movilizar a los sectores populares en torno a las políticas estatales de desarrollo, evitando los conflictos derivados de las divisiones de clase. De modo que el mundo de la marginalidad es un hecho socialmente construido por el Estado, a través de un proceso de integración social y movilización política a cambio de bienes y servicios que sólo el Estado puede proveer. De este modo, la relación entre el estado y los sectores populares urbanos es organizada en torno la distribución institucional de servicios urbanos acompañada de mecanismos institucionales de control político (op. cit.; 185-190).

2. El Estado y los pobladores

Las condiciones definidas por lo que actualmente suele llamarse "globalización", imponen a los Estados de los países dependientes, la necesidad de constituir un nuevo pacto social, y

al mismo tiempo lo que Castell denomina la urbanización dependiente y la correspondiente crisis urbana, otorga una creciente importancia y significado al fenómeno de la marginalidad urbana, de modo que los pobladores de los asentamientos irregulares se presentan al Estado, como un grupo social políticamente prioritario, que ha de ser convocado y movilizado. Por otro lado, la respuesta de dichos grupos populares a esta estrategia varía de acuerdo con el patrón global de conflicto social predominante en cada sociedad.

En conjunto, la expansión de los asentamientos irregulares se presenta fundamentalmente como un resultado de la relación que se establece entre sus pobladores y el Estado, en tanto que la tolerancia a su crecimiento y reproducción depende de la voluntad estatal. Se produce así un proceso que se retroalimenta: cuanto más el Estado recurre a la formación de asentamientos irregulares para ejercer su influencia sobre los sectores populares, más se expanden dichos asentamientos, convirtiéndose así en un componente fundamental de la estructura social urbana, por lo cual su vinculación permanente con el sistema político requiere ser definida, tanto por el hecho de que de ella depende la supervivencia de los asentamientos como porque ella hace posible mantener el control social sobre los sectores populares.

Sea que como el caso del Chile gobernado por Allende, los movimientos de pobladores participen en la lucha por la transformación social, o que como en otros casos (su movilización populista en Bogotá durante la dictadura de Rojas Pinilla) resulten colocados en el centro de la arena política, la explicación de la dinámica y orientación de los movimientos de pobladores, así como el nivel y orientación de sus organizaciones, están fundamentalmente determinadas por el sistema político y las características del agente político con el cual los pobladores se

vinculan. Es decir los movimientos de pobladores dependen de las políticas estatales y son heterónomos respecto del sistema político.

Esta dependencia y heteronomía proviene del hecho de que la autorización y el derecho para asentarse por parte de los pobladores de los asentamientos irregulares, depende tanto de las decisiones adoptadas desde el Estado como del lugar que ocupan los movimientos de pobladores en el sistema político. Esta dependencia no es el producto de un rasgo cultural ni de un nivel de conciencia política que lleva a la subordinación, sino de una excepcionalidad territorial y legal, que coloca a los asentamientos populares en una condición de subordinación, en tanto sólo la permisividad estatal otorga a los pobladores el derecho a acceder al espacio que constituye el supuesto de su existencia cotidiana.

Como contrapartida, esta excepcionalidad espacial y legal, se presenta como una condición material necesaria para el cumplimiento del papel de los pobladores en la economía urbana informal. Los asentamientos irregulares son decisivos para la obtención de medios de consumo que permiten una reproducción barata de la fuerza de trabajo, al mismo tiempo que hacen posible la reducción del salario social asumido por El capital o el Estado en los países en desarrollo. Al mismo tiempo, aunque vinculada al sector formal, la economía informal requiere para reproducirse de la excepcionalidad territorial y legal que caracteriza los asentamientos irregulares. De modo que los pobladores necesitan al mismo tiempo preservar la excepcionalidad y mantener una estrecha relación con el sistema político con el objeto de proteger las bases materiales y espacial de su modo de vida (op. cit.; 209-212).

El diagnóstico que realiza Castells de los orígenes estructurales de la urbanización popular y del significado y

límites de los movimientos de pobladores, están claramente marcados por el período que toma como referente empírico, básicamente los años setenta, años en los cuales resultaba plausible hacer referencia, como lo hace Castells, "al creciente desafío al poder de las corporaciones multinacionales por parte de los trabajadores organizados y los movimientos sociales en las sociedades capitalistas avanzadas y por los gobiernos nacionales y los movimientos de liberación de las sociedades dependientes" (op. cit.: 175, 176). Del mismo modo, los años setenta, proporcionan a Castells ejemplos de radicalización de los movimientos de pobladores en el contexto latinoamericano (Santiago de Chile, México y Lima a comienzos de los años setenta, que no se han repetido en los años ochenta y en lo que va de los noventa.

Pero esto en todo caso fortalece más que debilita la tesis de Castells en cuanto a la dependencia de dichos movimientos del patrón global de conflicto político y del sistema político en cuanto tal. Por otro lado, Castells percibió correctamente, a comienzos de los años ochenta, una tendencia que, al menos en América Latina, resultó ampliamente confirmada: las nuevas condiciones de inserción de los países periféricos en la economía mundial (aunque por supuesto no en el marco de un "desafío creciente" al poder de las corporaciones multinacionales por parte de los Estados-nación periféricos y los movimientos de liberación nacional), iría acompañada de una generalizada reinstauración de las instituciones democráticas y, junto con ello, de la búsqueda de nuevos pactos sociales, a través entre otras cosas de reformas constitucionales y políticas (México, Brasil, Colombia, Chile, Argentina, etc.).

Estas tendencias, se gestaron en el marco de la profunda crisis económica de los años ochenta y de la generalizada tendencia a construir una salida a la misma a través de políticas económicas

de corte neoliberal. Crisis y salida que, como es sabido, lejos de haber desembocado en un atenuamiento de las enormes desigualdades sociales y los altos niveles de desempleo, pero sobre todo de subempleo, predominantes en los años setenta, han implicado en la gran mayoría de los casos, su agudización, conduciendo, en el mejor de los casos a un crecimiento económica que no se ha traducido hasta la fecha en una mejoría general de las condiciones de vida para la mayoría y, en el peor, al estancamiento económico y a una notoria exacerbación de las diferentes formas de exclusión experimentadas por fracciones crecientes de la población.

¿Cuál ha sido entonces, a su vez, la tendencia respecto de las políticas aplicadas por el Estado en los asentamientos populares? Seguramente, Castells acierta en su diagnóstico del populismo urbano y en cuanto a los supuestos que determinan la dependencia y heteronomía de los movimientos de pobladores, esto es la "excepcionalidad" territorial y legal" de los asentamientos populares. Pero desde que Castells elaboró este diagnóstico, el populismo en general y, no sólo el urbano, ha perdido mucho terreno, entre otras cosas porque la revisión general del papel del Estado, su adelgazamiento, y la tendencia general a atribuir a los mecanismos del mercado lo que antes era asumido en gran medida como responsabilidad del Estado en el marco precisamente de mecanismos populistas. En este contexto, la pobreza tiende a sustituir crecientemente a la "marginalidad" en el discursos oficial y, junto con ella, las políticas de combate a la pobreza tienden a sustituir a los mecanismos populistas de integración y control de los sectores populares.

Esto, por supuesto, se expresa de diferentes formas en relación con la cuestión de los asentamientos populares. Una de ellas, parece ser, la tendencia a "normalizar", hasta cierto punto despolitizándolo u otorgando nuevos contenidos políticos, a lo que

antes era definido como "marginal". Esto, dependiendo en gran medida del grado y las formas en que han sido aplicadas las reformas de orientación neoliberal y, del grado en que el sistema político ha experimentado efectivamente transformaciones, se podrá expresar, como veremos en su momento, de muy diferentes formas. En Lima se abrirá paso a la legalización masiva de la propiedad a través de la municipalización de los conflictos y demandas; en Bogotá y La Paz, a través de la institucionalización de normas que tienden a legalizar el fraccionamiento y la compra-venta del suelo destinado a asentamientos populares; en México a través de la regularización masiva de asentamientos impulsada por la aplicación de un programa simultáneamente neopopulista y neo-liberal (el PRONASOL).

Pero independientemente del contexto y los motivos que explican estas diferentes políticas, sus resultados parecen apuntar en una misma dirección: quitan espacio a un campo político constituido en torno a la excepcionalidad de los asentamientos populares.

A este respecto creemos, por lo demás, falta de fundamento la tesis de Castells de que los pobladores de los asentamientos populares al mismo tiempo que resultan inscriptos en una lógica política heterónoma derivada de la excepcionalidad territorial y legal, requieren de ella para reproducirse. Entre otras cosas, ¿cuál sería el sentido entonces de que en muy diferentes contextos, la demanda de regularización por parte de los pobladores haya jugado un papel tan destacado?

En todo caso, un problema a tener en cuenta es precisamente, el del impacto y los efectos sociales y políticos de las tendencias a la normalización de los asentamientos populares. Después de todo, no es lo mismo ser un ciudadano "pobre", que un "marginal" cuyas posibilidades de subsistencia dependen de la tolerancia estatal. Es

en este plano, nos parece, que es necesario situar la discusión sobre los efectos de los programas de regularización.

3. La perspectiva turneriana

Otra perspectiva que ha tenido también un considerable impacto en el desarrollo de la reflexión sobre la urbanización popular, pero que además ha incidido considerablemente en el diseño de políticas y programas de vivienda popular, ha sido la desarrollada por Turner, quien propone, en el terreno de la vivienda, lo que podría denominarse una visión neocanarquista de la producción y gestión habitacional (Turner y Fichter, 1976, Turner, 1976). Seguramente, dicho impacto, más que haberse derivado de la solidez analítica de los trabajos de Turner y sus colaboradores, ha sido el producto de que su propuesta resulta fácilmente traducible en orientaciones para la acción gubernamental que no requieren de reformas radicales ni de compromisos fundamentales en materia habitacional.

1. *El problema de la vivienda y la autoconstrucción.* La propuesta de Turner se centra en la crítica de las políticas habitacionales de vivienda popular y las propuestas de solución con énfasis en el igualitarismo en el proceso de provisión de vivienda. Punto central es la autonomía y participación del usuario en la construcción de su vivienda y la ineficacia de los programas habitacionales basados en la organización centralizada, contrapuesta a las formas desarrolladas por los autoconstructores. Turner destaca que la distancia respecto de las necesidades de los usuarios relevada en los programas oficiales, es el resultado de la exclusión de los mismos del proceso de decisión en un sistema centralizado de intervención (Jacobi, 1981: 33).

La producción de vivienda implica para Turner tres tipos de operaciones: planeación, construcción y gestión en los que están involucrados tres tipos de actor: usuarios (sector popular), proveedores (sector privado) y reguladores (sector público). La relación entre estos actores puede ser entendida en términos de

sistemas autónomos y heterónomos. Los sistemas heterónomos de vivienda están basados en estructuras jerárquicas y centralizadas, tecnologías de gran escala y producen objetos de gran calidad, costo elevado y bajo valor de uso. Los sistemas autónomos están localmente autogobernados y aunque producen objetos de muy diversa calidad, tales productos son generalmente de bajo costo y elevado valor de uso (Burgess, 1982: 62).

Partiendo de sus estudios en Perú y México, Turner procura demostrar la ventaja de la vivienda en asentamientos ilegales respecto de los viviendas producidas por el Estado, en tanto las primeras aseguran el cumplimiento de las prioridades de cada familia. La adecuación a tales prioridades resultan de la combinación en cada arreglo habitacional de: condiciones físicas y equipamiento de la vivienda, localización y forma de posesión. A partir de distintas combinaciones posibles de estas características, cada familia debe realizar su elección. (Jacobi, *op.cit.*: 34)

De acuerdo con ello, Turner clasifica a los habitantes en: consolidadores (aquellos que eligen como elemento determinante la propiedad); provisionales (los que prefieren residir en áreas próximas a los centros de empleo) y; clase media (los que disponen de un empleo estable y que valoran la vivienda como un objeto de consumo en términos de su valor de cambio (Jacobi, *op.cit.*: 35).

Para Turner la autoconstrucción ofrece a los habitantes de los asentamientos irregulares una libertad personal en el proceso de producción de su vivienda. Las agencias gubernamentales definen erróneamente el problema de la vivienda al definirlo de modo cuantitativo y no en términos del valor de uso que tiene para la gente en términos de la vivienda como un proceso (Jacobi, *op.cit.*: 36, 37).

2. El papel de las políticas estatales en la solución del problema de la vivienda. Dado que Turner no ignora que los sistemas de vivienda dependen en mayor o menor medida de sistemas organizados e institucionalizados y que ninguna vivienda adecuada puede ser construida sin suelo, herramientas, materiales, mano de obra calificada, gestión y un sistema de intercambio. Lo fundamental de un sistema autónomo para la producción de vivienda es el control del usuario y la restricción del papel de la administración central a asegurar el acceso a los recursos: tecnología adecuada, suelo y crédito (Burgess, op.cit.: 63).

De allí que lo que propone Turner es la existencia de controles legislativos que limiten la concentración de recursos, la modificación de la legislación existente sobre estándares mínimos y normas de construcción (proscripción contra prescripción), la legalización de la tenencia de los invasores existentes y la aprobación de leyes que faciliten la oferta de tierra, tecnología y crédito a los grupos de bajos ingresos (*ibid.*).

En suma, para Turner la intervención gubernamental y de los organismos internacionales debe limitarse a garantizar a la mayoría el acceso a los recursos clave: suelo, asistencia técnica e infraestructura básica (Jacobi, op.cit.: 34).

La perspectiva Turneriana, ha sido objeto de críticas demoleadoras desde la perspectiva histórico estructural. Estas críticas se han centrado en tres aspectos fundamentales:

1) La inconsistencia de la separación de valor de uso y valor de cambio de la vivienda que establece Turner, atribuyendo a la vivienda promovida institucionalmente el predominio del valor de cambio y a la vivienda autoconstruida el predominio del valor de uso e ignorando en consecuencia, que se trata en rigor de una distinción que supone la unidad de ambos términos. El hecho de que

quien autoproduce su vivienda lo hace en principio teniendo en cuenta fundamentalmente su valor de uso, no elimina ni la posibilidad de circulación mercantil de su vivienda, ni el hecho de que en su producción se incorporen un conjunto de insumos que son mercancías y de requiere de la inversión de un determinado tiempo de trabajo que le incorpora valor (Burgess, 1982: 59-61, Jacobi, 1981: 37).

2) Turner confunde la cuestión de la tecnología y la organización para la producción de la vivienda con las diferentes formas que la vivienda asume en cuanto mercancía. Considera que el problema de la vivienda está determinado por la tecnología, las normas reguladoras y las formas de organización y que por consiguiente el alto costo monetario de la vivienda formal deriva de una inadecuada combinación de estos elementos y no de las formas de valorización del capital presentes en su producción. Si un invasor, con la tenencia asegurada de un lote adecuado para construir, puede obtener una vivienda por la mitad del costo de una vivienda de interés social es porque no sólo elimina costos administrativos y los intereses obtenidos por el capital financiero, sino también porque elude los intereses del capital industrial, los del capital inmobiliario y los beneficios involucrados en la subcontratación de trabajo, además de utilizar fuerza de trabajo barata y no protegida. Este ahorro puede eventualmente ser incorporado al precio de la vivienda en beneficio del autoconstrutor si pone en venta la vivienda. De lo que se trata en definitiva es de distinguir diferentes formas de producción de la vivienda (Burgess, 1982:64, 65 y 68,69).

3) El modelo de Turner se apoya en presupuestos individualistas, ignorando que las relaciones sociales en el proceso habitacional trascienden las relaciones entre individuo y objeto. Dichas relaciones se articulan con un proceso social global

y son el resultado complejo de un conjunto de factores: propiedad privada, estructura urbana, renta del suelo, ingreso del consumidor, reproducción de la fuerza de trabajo. Todo ello articulado con el funcionamiento de la economía en su conjunto, los intereses de clase en conflicto y las diferentes motivaciones políticas en relación con las políticas habitacionales.

El equívoco de Turner consiste en privilegiar la existencia de problemas en el orden social en lugar de entender el orden social como problema, centrando sus análisis en las relaciones entre oferta y demanda habitacional e ignorando las fuerzas estructurales que determinan esa relación.

De modo que cuando propone un sistema que respete las prioridades de las familias, ignora los determinantes de tales prioridades, mostrando ignorancia de la lógica del desarrollo capitalista. En última instancia su error consiste en no concebir a la vivienda como un elemento de consumo central en el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo (Jacobi, 1981: 37-39).

Coincidimos en aspectos fundamentales con estas críticas. Es la forma de producción de la vivienda "autoconstruida" lo que explica su dinámica y su carácter como alternativa habitacional, y no la "libertad" que esta forma otorga al autoconstructor frente a las alternativas formales. Y lo que distingue a estas últimas respecto de la primera no es la oposición entre centralización-heteronomía y descentralización-autonomía, sino la lógica capitalista que rige el desarrollo de las alternativas formales frente a la lógica de producción para el consumo que rige la producción de la vivienda autoconstruida. Por otro lado, agreguemos que Turner ignora los determinantes de las prioridades habitacionales de las familias, en la medida que no inscribe tales prioridades en el conjunto de relaciones sociales que constituyen a

la familia en unidad de reproducción y al mismo tiempo establecen la alternativa de que opere como unidad de "producción" de la vivienda.

Adicionalmente, vale la pena señalar que los argumentos turnerianos se apoyan en un respaldo empírico endeble. En su libro *Libertad para Construir*, Turner utiliza el análisis de la estrategia seguida por cuatro familias para respaldar su argumento en torno al valor de uso de la vivienda (véase Turner, 1976: cap. 4). Y el problema no reside en el recurso a evidencias de carácter cualitativo, sino en que Turner descuida lo que podríamos llamar la macroeconomía y la macrodemografía del hábitat popular, es decir en ningún momento relaciona sus hipótesis con las tendencias y procesos generales presentes en la producción de dicho hábitat y su relación con la producción de la ciudad en su conjunto, con lo cual termina reduciendo la problemática de la vivienda popular a una combinatoria formal de elementos.

Dicho todo esto, sin embargo, y más allá de que la vivienda autoproducida, circule o pueda circular como mercancía y que por consiguiente, como sostiene Burgess, no está fuera del capitalismo sino que se sitúa en otra parte del capitalismo, y de que tal como sostiene Pradilla el mercado le asignará probablemente un precio inferior a su valor en tanto no reconocerá todo el tiempo de trabajo invertido en su producción, nos parece que estas críticas tienden a ignorar a su vez el significado de que la vivienda autoproducida es una vivienda que se produce para el consumo del propio productor, esto es destinada al "autoconsumo". Con ello, evidentemente las familias autoconstructoras no escapan ni a las determinaciones de clase ni a la dinámica de la acumulación capitalista, pero pueden obtener una vivienda que si bien puede poseer un valor superior a su precio, también puede costar (en términos monetarios) menos de lo que vale, es decir el precio que

se le reconoce en el mercado, puede ser superior al costo monetario de su producción.

Y esto no sólo por las razones que señala Burgess (ahorro de costos indirectos, de los costos financieros, de las ganancias del promotor, etc.), sino también porque se inscribe en la dinámica de un proceso de urbanización orientado en gran medida por la lógica de la renta del suelo. Dicha lógica si bien implica normalmente un cierto costo monetario de acceso al suelo para el autoconstructor, también se revierte en la valorización de su vivienda, en la medida que el área urbanizada se extiende, que el asentamiento se consolida y que su localización periférica resulta relativizada por la propia dinámica urbana (cfr. Kovarick, 1983: 39).

Es esto, nos parece, uno de los factores clave en la explicación de la intensidad adquirida por los procesos de urbanización popular en las ciudades latinoamericanas. Un factor que confiere a la vivienda autoproducida un fuerte atractivo desde una perspectiva patrimonial; se trata quizás de la única posibilidad o la fundamental para los sectores populares de constituir un patrimonio que, además, como ha sido señalado por diversos autores (véase p.e Valenzuela y Vernéz, 1976), funciona como un elemento que introduce cierto grado de seguridad en una economía popular marcada por la inestabilidad del empleo y los ingresos. Se puede aducir quizás que este atractivo patrimonial responde a una ideología "pequeño-burguesa", pero lo que no se puede afirmar es que tal atractivo no esté basado en una correcta percepción de las posibilidades que ofrecen en la esfera patrimonial la dinámica de la urbanización popular y la autoproducción de la vivienda.³

³Por si existiera alguna duda, desde luego que consideramos patrimonio y capital dos realidades sociales totalmente diferentes. El concepto de patrimonio remite a la esfera de la reproducción, en tanto que el de capital a la esfera de las relaciones sociales de producción.

Es por ello también que muy probablemente, la alternativa entre vivienda en propiedad y vivienda en renta, no posee el mismo significado en diferentes contextos nacionales. Así como se ha observado pertinentemente que la relación entre una y otra no guarda ninguna relación intrínseca con los niveles de prosperidad relativa de la población en distintos países (Gilbert y Varley, 1991: 8,9), debe señalarse que tampoco se trata de una alternativa que pueda ser considerada de modo abstracto. En ciertos países desarrollados, en tanto la seguridad, el ahorro y la subsistencia futura, resultan para la mayoría garantizados a través de otros mecanismos (i.e. los sistemas de seguridad social, la vivienda social). La opción por el arrendamiento y no la propiedad, seguramente reposa en razones diferentes a las que asisten a las familias autoconstrutoras para asumir el largo y en general penoso camino que conduce a la propiedad de la vivienda autoproducida.

Por otra parte, nos parece que es necesario reconocer que si bien bajo presupuestos sociológicos difícilmente sostenibles, Turner puso en evidencia otro aspecto de la vivienda autoproducida que parece jugar un papel decisivo en la dinámica de la urbanización popular: el hecho de que implica una alternativa habitacional que, en las condiciones en que se reproducen grandes porciones de la clase trabajadora en los países periféricos, brinda a esos sectores un alto grado de flexibilidad y de posibilidades de adecuación a las condiciones cambiantes de la economía y los arreglos familiares, que ninguna de las otras alternativas puede brindarles.

Finalmente, consideramos que el impacto de los planteamientos turnerianos en las formas de percepción de los procesos de urbanización popular, va más allá de haber proporcionado argumentos para convertir a los programas de lotes y servicios y de regularización en la panacea para enfrentar las necesidades de

vivienda popular. En efecto, al establecer un modelo que intenta explicar las diferentes formas típicas de enfrentar las necesidades habitacionales, Turner dirigió la atención de un buen número de investigadores hacia el análisis de la vivienda popular como un "sistema" cuyo funcionamiento sólo puede ser entendido teniendo en cuenta las formas de producción de la vivienda, la relación entre vivienda en propiedad y vivienda en renta y el papel del costo y las modalidades de acceso al suelo y cómo estos últimos se vinculan con las dos primeras. Se trata de una cuestión, que estará presente en los análisis que presentamos en los capítulos 3 y 4.

4. La perspectiva democrático-autonomista

Una perspectiva sin duda emparentada con el "neo-anarquismo" turneriano, es la que podemos denominar democrático-autonomista. Se trata de una perspectiva que asume la realidad de la urbanización popular como un componente fundamental en la producción de las ciudades contemporáneas del tercer mundo y que plantea la necesidad de la incorporación de esta realidad en las normas relativas a la propiedad del suelo y a la regulación del desarrollo urbano. Esta perspectiva, compartida en gran medida por las organizaciones no gubernamentales que actúan en el terreno del hábitat popular, ha sido sintetizada por Hardoy y Sattertwait (1987), cuya versión tomamos como aquí como referente.

1. El problema de la vivienda: la pobreza y las leyes. Hardoy y Sattertwait sitúan la existencia de una ciudad de los pobres, segregada, como una realidad secular, presente desde hace siglos en las ciudades del tercer mundo fundadas por las potencias coloniales. Esa ciudad de los pobres, hoy "ciudad ilegal", se presenta también ahora como una ciudad segregada de la ciudad legal, pero cuya mano de obra, servicios y bienes baratos son fundamentales en la economía de la ciudad (op. cit.: 12-14).

Una parte de estos pobres urbanos está conformado de los acelerados procesos migratorios, sin embargo el problema de la vivienda es enfrentado igualmente por las familias pobres no inmigrantes. Que estas familias construyan sus viviendas con ayuda de familiares y amigos en terrenos obtenidos a través de la invasión de tierras públicas o privadas o en subdivisiones ilegales, obedece a que los terrenos legales y la construcción de acuerdo con las normas vigentes les resultan demasiado caros (op.cit.: 24-25).

Así resulta que muchas formas de alojamiento de los pobres son ilegales por diversas razones y en diversos grados: no responden a las reglamentaciones establecidas en materia de zonificación y urbanización y se asientan en terrenos ocupados ilegalmente. Sin embargo, muchas veces poseen un cierto grado de legalidad, ya que la ocupación de un terreno adquirido en un fraccionamiento ilegal, no constituye normalmente desde la perspectiva del comprador, una ocupación ilegal. Precisamente estos grados de ilegalidad (y de carencia) constituyen la condición que posibilita el acceso de los pobres a un lugar donde vivir (op. cit.: 26).

Esta situación constituye la contrapartida del hecho de que muy pocas familias tienen acceso a las viviendas convencionales producidas a través de programas públicos, las cuales normalmente constituyen un número reducido respecto de las necesidades existentes y, por lo demás, son adjudicadas a través de criterios o de mecanismos que excluyen a los más pobres. Requieren, por ejemplo de un ingreso regular o de la pertenencia a organizaciones oficialmente reconocidas (op. cit.: 27).

El papel de los pobres en la producción de viviendas es sumamente relevante, ya que por lo general estos producen entre la cuarta parte y la mitad, y muchas veces proporciones aun mayores de la totalidad de las viviendas. A pesar de lo cual muchos gobiernos del tercer mundo pretenden planificar las ciudades desconociendo esta realidad (op. cit.: 28-30).

Es por ello que

"La construcción de las ciudades y su conurbaciones se realiza poco a poco. Su expansión física es definida, en gran parte, por la decisión de los grupos de bajos ingresos sobre dónde construir sus barrios, decisión que, a su vez, está determinada por la elección de sitios de los que ellos piensan no serán desalojados y podrán consolidar su ocupación." (op. cit.: 30)

Desde esta perspectiva ni las prioridades de los gobiernos ni las normas vigentes, incorporan la realidad y las actividades a través de las cuales los pobres obtienen su subsistencia y resuelven sus necesidades habitacionales. La existencia de una brecha creciente entre los problemas creados por el rápido crecimiento físico y demográfico de la ciudad, y la acción de los gobiernos para buscar soluciones de fondo y las dificultades para el desarrollo de un enfoque diferente, obedecen en primer término a la ausencia de democracia en la mayoría de los casos, de modo que las prioridades oficiales nada tienen que ver con las de los pobres. Así, las inversiones y estrategias fundamentales de los gobiernos no están dirigidas a responder a la problemática de los sectores de bajos ingresos (op.cit.: 30-33).

El problema de la inadecuación del marco legal vigente para la producción y organización del espacio urbano, respecto de las formas en que efectivamente los pobres obtienen sus medios de subsistencia y resuelven sus necesidades habitacionales, posee en esta perspectiva un lugar central. Se trata de una inadecuación que de acuerdo con los autores de referencia obedece tanto a los supuestos del derecho heredado por los países del tercer mundo como al distanciamiento y la ausencia de reconocimiento por parte de los gobiernos y las tecnocracias de estos países, de las formas bajo las que son producidas efectivamente en gran medida las ciudades.

Por otro lado, la tendencia a establecer un marco regulador de la producción del espacio construido, que define estándares y requerimientos para la construcción residencial muy alejados de las posibilidades reales de los sectores de menores ingresos, y que normalmente supone un amplio margen para las operaciones inmobiliarias especulativas en torno a los espacios urbanos legales destinados a las clases más favorecidas, en tanto que condena a los

pobres a la precariedad, al admitir de hecho la proliferación de asentamientos ilegales alejados y carentes de servicios.

Esta distancia entre la ciudad legal y la ciudad de los pobres, señalan los autores, ha implicado en muchos casos que esta última simplemente sea ignorada en los ordenamientos y planos oficiales, apareciendo simplemente como espacios vacíos y también ha inducido falsas soluciones como la erradicación de los asentamientos y su reubicación en lugares menos visibles y más alejados. Claro está que es posible observar también desde hace años algunos cambios, a través del desarrollo de políticas orientadas a mitigar las carencias y problemas ambientales experimentados por los asentamientos ilegales.

Pero en conjunto, lo que enfatiza el planteamiento de Hardoy y Satterwaite, es que las leyes que regulan la propiedad y el desarrollo de las actividades urbanas, han sido realizadas ignorando las necesidades y posibilidades de los pobres. La contrapartida de tal situación es que para sobrevivir los pobres deben ignorar la ley o buscar convivir con ella de la mejor manera posible.

"Las leyes son sencillamente injustas porque significan una amenaza para los grupos menos privilegiados de cada día y porque debido a su pobreza no pueden cumplir con dichas leyes. Un gran porcentaje de los habitantes de las ciudades de cualquier país del Tercer Mundo no podría sobrevivir si tuviera que cumplir con los códigos de edificación vigentes, o con los códigos laborales o civiles que determinan las relaciones laborales y comerciales, especialmente cuando los actos más simples de sus vidas - como son construir sus viviendas, ganarse un salario, obtener la comida que comen y el agua que beben- quedan fuera de la legislación establecida (op. cit.: 60).

Algo terriblemente erróneo debe ocurrir cuando muchas leyes son transgredidas tan a menudo, especialmente cuando la mayoría de los transgresores pertenecen al sector de bajos ingresos, y cuando sólo transgrediendo esas leyes pueden sobrevivir." (op. cit.: 67)

2. *Propuestas para el diseño de las políticas estatales.*
Obviamente, en el terreno de las propuestas, una visión como la

reseñada, lleva a enfatizar la necesidad de acercar la ley a las condiciones reales, es decir a generar un marco legal para la producción de la ciudad y de la vivienda, accesible a las posibilidades de los pobres. Y, mas allá de ello, medidas que desde hace años y hasta la fecha, han venido siendo propuestas en beneficio del habitat popular:

"...la venta de terrenos fiscales a organizaciones cooperativas o comunitarias, medidas fiscales y legales, programas de readjudicación de terrenos, mejoras catastrales, modificaciones a las normas y standards existentes, simplificación y agilización del procedimiento por el cual un propietario privado puede subdividir y vender terrenos edificables, transporte público barato y eficiente que conecte a más zonas residenciales con los principales centros laborales, entre otras." (78) (...). Existen otras medidas a largo plazo, como la creación de bancos de tierras; pero a corto plazo los organismos oficiales pueden iniciar la adquisición de terrenos, dotándolos de infraestructura básica y servicios, para proceder luego a su venta por etapas y utilizando las sumas obtenidas en nuevas inversiones. (...) Otra medida podría ser la limitación en la posesión de terrenos urbanos y suburbanos" (op. cit. 79).

Por otro lado, establecen dos cuestiones que gozan actualmente de consenso generalizado entre los especialistas progresistas de todo el mundo: las políticas oficiales deben incorporar la experiencia adquirida por los grupos comunitarios en la construcción y organización de sus barrios (op.cit.:70) y; el problema fundamental a solucionar en las ciudades del tercer mundo para enfrentar la cuestión habitacional, es asegurar que los sectores de bajos ingresos tengan acceso a una parcela para construir allí sus viviendas (op.cit.: 78).

La perspectiva democrático-autonomista, tal como es expresada por Hardoy y Satterwaite, converge en realidad en buena medida con la perspectiva Turneriana y, al igual que ella, ofrece una serie de propuestas basadas en el hecho de que dado que las respuestas estatales convencionales a la problemática habitacional de los

sectores populares, no responden a las condiciones reales en que dichos sectores resuelven el problema de contar con un techo, la cuestión fundamental reside en la adecuación de las normas oficiales a dichas condiciones y en el establecimiento de programas y regulaciones gubernamentales que faciliten las prácticas de autoproducción de la vivienda, sobre todo en relación con los dos elementos que se presentan como claves en los procesos de urbanización popular: el acceso al suelo y el aprovisionamiento de servicios e infraestructura.

Pero a diferencia de la perspectiva turneriana, la corriente democrático autonomista, sobre todo en sus versión más radicalizada expresada por las ONG agrupadas en la Housing International Coalition, enfatiza la dimensión colectiva de la urbanización popular, de modo que las políticas y normas oficiales no sólo deben ser adecuadas a las condiciones y prácticas en que los sectores populares autoproducen su vivienda, sino que deben ser diseñadas de tal modo que posibiliten el libre desenvolvimiento de esta dimensión colectiva y deben reconocer como interlocutor válido a las organizaciones comunitarias en cuanto expresión democrática de la movilización colectiva de iniciativas, decisiones y recursos por parte de los sectores populares.

Si por una parte, esta perspectiva ha generado un diagnóstico de la problemática de la urbanización popular, empíricamente sostenible en la medida en que está basado en una enorme diversidad de experiencias. Es decir, es innegable que tal como señalan Hardoy y Setterwaite, la ciudad de los pobres es una ciudad segregada pero fundamental en la economía de la ciudad legal; que los pobres construyen su vivienda en la irregularidad por que no tienen acceso al mercado privado convencional ni a los programas públicos de vivienda; que el papel de los pobres es fundamental en la producción de viviendas y que a pesar de ello muchos gobiernos

pretenden planificar las ciudades sin tener en cuenta esta realidad; que las leyes que regulan la propiedad y el desarrollo de las actividades urbanas han sido formuladas sin tener en cuenta las formas en que los pobres resuelven el problema de su subsistencia y resuelven sus necesidades de alojamiento; etc., etc.

Por otra parte, se puede afirmar que se trata de una perspectiva que adolece de serias carencias analíticas en la medida en que a través de este diagnóstico, no se identifican ni caracterizan ni las relaciones sociales, ni los sistemas de actores, a través de los cuales se reproducen los procesos de urbanización popular. Por ello entre otras cosas, no puede explicar el lugar ocupado por las instituciones estatales en la dinámica de la urbanización popular, ni el significado de la insistencia de las burocracias públicas en la definición de un orden urbano legítimo que tiende de modo recurrente a excluir los procesos de urbanización popular, ni el de las formas de inclusión que implican la definición de un estatuto de excepción para los asentamientos populares que, al mismo tiempo que les otorga un cierto grado de legitimidad, los subordina a las iniciativas y decisiones estatales.

5. La perspectiva liberal-individualista

Un trabajo que ha alcanzado gran difusión y que está orientado expresamente a explicar la generalización de la ilegalidad bajo la modalidad de las actividades urbanas informales, es el libro de Hernando de Soto *El Otro Sendero* (1987). Lo interesante del planteamiento de de Soto en relación con nuestra tema, es que este autor explica la generalización de la informalidad urbana y, como una modalidad de la misma, la vivienda autoproducida en condiciones de irregularidad legal, como producto de las formas adoptadas por el derecho.

La argumentación de De Soto, que puede ser considerada una aplicación de las tesis neoinstitucionalistas al Perú contemporáneo, puede ser resumida como sigue.

1. *La informalidad y la ley.* En Perú, la generalización de las actividades informales a las que de Soto que define como aquellas que se desenvuelven fuera de las regulaciones y la protección definidas por el marco jurídico vigentes, en la producción de vivienda, el comercio, la industria y el transporte, no obedece a las causas a las que generalmente ha sido atribuida (pobreza, crecimiento demográfico, etcétera), sino a la existencia de un marco legal que impone costos de entrada y de permanencia para el desarrollo legal de las actividades económicas, que resultan excesivamente onerosos cuando la escala de inversión es pequeña y los recursos disponibles reducidos. La informalidad es una opción que permite a los sectores populares desarrollar actividades que de otro modo no podrían desarrollar, pero implica a su vez un conjunto de costos que limitan la escala de las actividades y su productividad. Por otro lado, los elevados costos de la formalidad impuestos por el marco jurídico -entre los que predomina no la presión impositiva sino los gastos de gestión de la legalidad-,

implican también importantes limitaciones a las actividades legales.

En conjunto, para de Soto el problema de la informalidad en el Perú y, en general, el problema del desarrollo económico en ese país, son el resultado de la existencia de un marco jurídico que bloquea la utilización productiva y eficiente de recursos y derechos de propiedad y que tiene su explicación en la lógica distributiva de carácter mercantilista que orienta la acción estatal (Duhau, 1995: 8,9).

De Soto presenta a los informales, retóricamente, invocando de entrada, el papel del derecho en el libre desenvolvimiento de la iniciativa individual:

"Los informales descubrieron que eran numerosos, que el sistema no estaba dispuesto a admitirlos, que las barreras se multiplicaban, que había que arrancar cada derecho a un renuente status quo, que estaban al margen de las facilidades y beneficios de la ley y que la única garantía para su libertad y prosperidad estaba finalmente en sus propias manos. Descubrieron, en suma, que tenían que competir; pero no sólo contra personas sino también contra el sistema." (de Soto, 1987: 12)

Admite que utiliza el término informalidad como una noción derivada de la observación empírica del fenómeno. Apunta correctamente que los informales no son los individuos sino sus hechos y actividades, las cuales no constituyen un sector preciso ni estático sino una "zona de penumbra" con una larga frontera con el mundo legal y en la cual se refugian los individuos cuando los costos de cumplir la ley exceden a los beneficios. Entre tales actividades se cuentan también para de Soto, aquellas para las cuales el Estado crea un sistema legal de excepción, bajo el cual las actividades en cuestión pueden seguir desarrollándose, pero sin gozar de un status legal equivalente al de aquellas protegidas por todo el sistema legal (op.cit.: 12,13).

Obviamente, de Soto se refiere con lo anterior, al muy difundido fenómeno no sólo en Perú, sino prácticamente en todos los países de América Latina, de las soluciones de compromiso, a través normalmente de mecanismos corporativos o clientelares, adoptadas por el Estado frente a prácticas y actividades que implican ignorar determinadas disposiciones legales pero que, por diversos motivos, está dispuesto a consentir, aunque sin conferirles, a través, por ejemplo de la reforma de la ley, un pleno estatuto legal. Este sería el caso de las diversas formas de "reconocimiento" de los asentamientos populares irregulares, que no derivan sin embargo en el reconocimiento pleno de la propiedad del suelo, o de la concesión de "permisos" para la prestación del servicios público de transporte que, por el mismo hecho de no estar basados en las normas jurídicas vigentes, pueden ser otorgados o retirados discrecionalmente por la autoridad. Se trata de una problemática sobre la que regresaremos en forma recurrente a lo largo de este trabajo.

En conjunto para de Soto, lo central en la interpretación del fenómeno de la informalidad y sus consecuencias, radica en las instituciones legales, es por ello que señala que a lo largo de su libro

"... quedará en evidencia la importancia que tienen las instituciones legales para explicar la miseria, la violencia, las nuevas manifestaciones culturales, la informalidad y el retroceso del Estado, en suma, para explicar el cambio que ha venido experimentando nuestra sociedad." (op. cit.:15)

2. Vivienda informal y propiedad. En lo que respecta a la problemática de la que denomina "vivienda informal", de Soto parte de constataciones empíricas referidas al caso de Lima, que aunque en magnitudes variables, reflejan hechos que se repiten en gran parte de las grandes ciudades latinoamericanas: el área urbanizada

de Lima creció 1,200 % entre los años cuarenta y ochenta y ese enorme crecimiento ha sido fundamentalmente informal (barrios producidos al margen o en contra de las disposiciones estatales); para 1982 el 42.6 % de las viviendas de Lima pertenecía a asentamientos informales, el 49.2 % a barrios formales y el 8.2 % a áreas tugurizadas al interior de las zonas formales; la población de Lima, también para 1982, se localizaba 47 % en asentamientos informales, 45.7 % en barrios formales y 7.3 % en áreas tugurizadas (17-18).

Pero además, en función de sus preocupaciones centrales de Soto destaca dos rasgos del fenómeno: 1) el significado mercantil y patrimonial de la vivienda informal (estima que la unidad promedio valía 22,038 dólares en 1984 y el valor total de los inmuebles en asentamientos informales era de 8,319 millones de dólares; 2) el curso inverso seguido por la conformación de los asentamientos informales respecto de los formales: "Los informales ocupan primero el lote, después construyen, luego habilitan y sólo al final obtienen la propiedad del terreno; exactamente a la inversa de lo que sucede en el mundo formal" (op.cit.: 17,18).

Estos hechos tienen para de Soto un significado central: el desmoronamiento de la formalidad y la creación de un sistema alternativo de urbanización a través de la informalidad. Y por ello señala que su libro se propone "...establecer la normatividad extralegal y la lógica de funcionamiento implícita en ella (...) describiremos como la informalidad ha logrado establecer, al cabo de los años un nuevo sistema de derechos de propiedad sobre la tierra." (op.cit.:19)

"Estas reglas son lo que el ILO ha denominado "normatividad extralegal" (compuestas por costumbres y por reglas del derecho oficial)(...) Viene a ser, en consecuencia, el Derecho que generan los informales para normar y ordenar su vida y sus transacciones y en esa medida tiene vigencia social." (op.cit.: 19)

Al distinguir dos formas de acceder informalmente a la propiedad inmobiliaria para fines de vivienda, la invasión y la compraventa, de Soto busca enfatizar el hecho de que a pesar de que la invasión suponga una apropiación de hecho y, por consiguiente, ilegal, la acción de los invasores se orientará a establecer la restauración de un derecho sobre el terreno. Es por ello que la invasión tiene una lógica rigurosa de funcionamiento (op.cit.: 22)

"Si las invasiones son deliberadas e implican negociaciones para llegar a ellas, suponen también la existencia de un acuerdo previo entre los invasores. Es en ese sentido que podemos hablar de un "contrato de invasión" (...) Los diferentes acuerdos necesarios para hacer una invasión viene a ser las cláusulas de ese contrato." (23)

"La ejecución del "contrato de invasión" trae como consecuencia inmediata la instauración de un derecho sobre el terreno, que carece de equivalente específico en el mundo legal y al que hemos denominado "derecho expectatio de propiedad". No se trata de un refinamiento erudito, ya que de cada 100 casas que se construyeron en Lima en 1985, 69 estaban regidas por la normatividad extralegal. Sin embargo este derecho no proporciona a sus titulares todos los beneficios derivados del sistema jurídico formal. De allí que los pobladores darán una serie de pasos hacia el reconocimiento dentro del marco jurídico formal". (24)

3. *Los costos de la informalidad.* Pero si el "contrato de invasión" opera como un mecanismo que posibilita la instauración de un "derecho expectatio" de propiedad (es decir implica el reconocimiento mutuo por parte de los invasores de la exclusividad de la posesión de cada uno), este reconocimiento mutuo no garantiza que el asentamiento no será erradicado, por ello es en el momento en que queda claro que el Estado no erradicará el asentamiento, que los invasores comienzan a edificar con material noble. (op. cit.: 24) "El resultado de este proceso es un nivel de inversión en las viviendas que está en función del grado de seguridad legal que el - Estado le confiera a los asentamientos. Así, a mayor seguridad, mayor inversión y a menor seguridad menor inversión" (op. cit.:25)

Comparando dos asentamientos, iguales por lo demás, pero diferentes en el grado de seguridad, la diferencia de valor en las viviendas es de 1 a 12 y el valor promedio de las edificaciones con títulos de propiedad equivale a 9 veces el de las que no lo tienen (sobre una muestra de 27 asentamientos) (ibid.).

La imperfección de este derecho no se expresa sólo en la disposición a invertir sino también en que no proporciona a los invasores los mismos atributos sobre los inmuebles que la propiedad tradicional, lo que es especialmente dramático en relación con la capacidad de disposición. Cuando el grado de seguridad es reducido, los pobladores para vender recurren a la argucia de la venta de la construcción y recurren a la asamblea de vecinos para que avale la transacción. Se recurre además al expediente de inscribir la venta del terreno en el rudimentario registro inmobiliario que mantienen las organizaciones informales. Y cuando, eventualmente, las autoridades otorgan derechos de propiedad definitivos, se basan en la información contenida en tales registros. El caso del alquiler no es menos engorroso, ya que existe el riesgo de que sea el inquilino quien resulte reconocido por las autoridades, por lo cual con frecuencia se disfraza el contrato de alquiler (op.cit.: 25, 26).

De modo que existen una serie de costos que los pobladores deben asumir por haber accedido a la propiedad informalmente y que el desarrollo de la vivienda informal constituye "una larga marcha hacia la propiedad privada":

"... la historia de los asentamientos informales es la historia de la lucha de los informales por acceder a la propiedad privada inmobiliaria y también la de la constante derrota de la normatividad legal existente" (op.cit.:59).

Si desde la economía política marxista la urbanización popular constituye una forma de autoexplotación de la clase trabajadora que

lleva en la dirección equivocada de la búsqueda de la propiedad privada de la vivienda, en la perspectiva liberal individualista, se trata precisamente de lo contrario: los "informales", a través entre otras cosas de la vivienda autoconstruida, emprenden una larga y legítima marcha -salvando como pueden los obstáculos puestos por el patrimonialismo estatal y privado-, hacia la propiedad privada.

Ha sido E. Pradilla precisamente, quien se ha ocupado de evaluar críticamente el planteamiento de de Soto. Sus críticas pueden ser resumidas en dos argumentos fundamentales:

1) De Soto convierte a la masa de desempleados y subempleados que constituyen el sector informal en el germen de una economía de mercado de libre competencia, en lugar de concebir dicha masa como un producto del capitalismo periférico y su crisis y, del mismo modo, atribuye el subdesarrollo al Estado redistributivo y no al capitalismo y al imperialismo (Pradilla, 1982: 153-155).

2) En lo que respecta a la vivienda autoconstruida y en general las actividades económicas informales, Pradilla señala que son válidas las observaciones de de Soto respecto de las trabas legales y burocráticas puestas al sector popular, pero idealiza el papel de la informalidad, ignorando sus determinantes estructurales en la pauperización de las masas urbanas y convirtiendo una alternativa obligada por la ausencia de otras posibilidades -la vivienda autoconstruida- en la solución ideal, infiriendo de allí erróneamente que una "buena ley" sería la solución a la penuria y escasez de ese bien fundamental. Planteamiento que, señala Pradilla, no tiene nada de nuevo y ya había sido desarrollado por Turner y sus seguidores (Pradilla, op.cit.: 156-158).

Sin duda Pradilla tiene razón en cuanto a que de Soto convierte al marco legal en un factor pan explicativo y, por otro

lado, no resulta en absoluto problemático compartir su afirmación de la inaceptabilidad de la tesis de que el sector informal es el germen de un capitalismo competitivo. En conjunto de Soto maneja una teoría simplista e insostenible del desarrollo capitalista. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, tampoco resulta aceptable desdeñar el papel de las instituciones jurídicas en dicho desarrollo.

Por otro lado, si bien es cierto que no hay mucho de nuevo en las evidencias y soluciones que desarrolla de Soto respecto de la vivienda popular, en este terreno de Soto no hace mucho más que retomar análisis y argumentos desarrollados por otros autores (Collier, 1978; Rofrío, 1978, 1983) a los que difícilmente se podría tildar de asumir una perspectiva neoliberal, y a cuyos hallazgos y planteamientos de Soto sólo agrega en lo fundamental, la introducción de algunos conceptos como el del "derecho expectatio de propiedad" y un intento de evaluar lo que denomina costos de la informalidad.

Las evidencias que proporciona De Soto respecto de los costos y barreras que imponen las regulaciones son sin duda significativas. También resultan plausibles sus argumentos relacionados con los costos que recaen sobre las actividades informales debido a la precariedad de los derechos de propiedad y a la imposibilidad de transar tales derechos a través de contratos formales. No se requiere adoptar el conjunto de los supuestos que orientan los análisis y propuestas de de Soto, para reconocer la fuerza de sus argumentos centrales. Como todo buen propagandista de una causa política (él mismo reconoce el carácter de manifiesto político de su libro), de Soto estiliza y simplifica su argumentación. En este sentido, su énfasis unilateral, sobre la necesidad de un marco jurídico que garantice derechos de propiedad y contratos como contrapuesta a otro orientado a regular la

distribución y asignación de recursos ("mercantilista"), tiende a ignorar por una parte, que es el mismo hecho jurídico el que en realidad crea y da forma a los derechos y, por otra, que la existencia de las democracias capitalistas desarrolladas no solamente ha requerido garantizar derechos de propiedad y abrir el acceso al desempeño de las actividades económicas, sino que ha requerido de la positivización de una amplia gama de derechos civiles, políticos y sociales.⁴

Los neoinstitucionalistas sin duda están en lo cierto cuando enfatizan el papel jugado por el derecho "racional" en la posibilidad de cálculo económico y, en última instancia en la autonomización del sistema económico y en general en la reducción de lo que ellos llaman los "costos de transacción". Se trata de una cuestión, por otra parte, que fue desarrollada con meridiana claridad por Max Weber. Pero tienden a omitir el hecho de que la regulación de las economías de mercado emergentes del derrumbe del mercantilismo, ha implicado a nivel del derecho, mucho más que adecuar las instituciones legales a unas prácticas económicas ahogadas por las reglamentaciones gremiales y los derechos monopólicos. Ha significado, entre otras cosas, la necesidad, a fin de regular los conflictos emergentes de las nuevas relaciones y condiciones sociales, de juridificar una amplia gama de relaciones y prácticas sociales. Entre ellas, y de modo primordial, las relaciones entre capital y trabajo, pero también otro conjunto de prácticas y relaciones sociales, como es el caso de las constituidas en torno a la apropiación, organización y usufructo del espacio urbano (Duhau, 1995: 9, 10).

⁴Los derechos civiles incluyen como componente fundamental, pero no exclusivo, los derechos de propiedad. Para una revisión reciente del debate sobre la positivización de los derechos civiles, políticos y sociales en las democracias capitalistas, véase Held, 1989.

Por lo demás, de Soto no representa en el plano del debate en torno a la urbanización popular, una perspectiva con un impacto significativo más allá del destacado papel de su libro en llevar agua hacia el molino neoliberal. En todo caso sus argumentos centrales en torno al papel de las instituciones jurídicas y los derechos de propiedad, debe ser confrontada en el terreno de los estudios urbanos y en particular de la urbanización popular, con los aportes provenientes de una línea de análisis que ha venido poniendo en relieve el papel jugado por dichas instituciones y derechos en los procesos de urbanización popular (Azuela, Cancino y Cruz, 1984, Azuela, 1984, 1989, Sobreira de Moura, 1992, Panizzi, 1988). Es esta una dimensión, precisamente, que operará como uno de los hilos conductores del conjunto de nuestra exposición.

6. Resumen

Como anunciamos al principio de este capítulo, las perspectivas reseñadas anteriormente, se articulan en cada caso privilegiando algunas de las múltiples dimensiones sociológicas presentes en el fenómeno de la urbanización popular. Sin embargo, debe quedar claro que no todas ellas poseen el mismo estatuto epistemológico. Mientras que en la perspectiva derivada de la economía política marxista, el examen de la vinculación entre marginalidad urbana y significado político de los movimientos de pobladores y la liberal-individualista, han sido construida a partir de teorías sociales que posibilitan a sus respectivos seguidores, no sólo proporcionar una explicación del fenómeno, sino desarrollar una crítica de su significado que supone una transformación deseable y posible de la sociedad, las otras dos se limitan en lo fundamental a registrar sus características empíricas para, a partir de allí, derivar un conjunto de máximas prácticas respecto a como habrán de proceder los poderes públicos si se pretende apoyar eficazmente a los pobres a resolver sus necesidades habitacionales. Por supuesto que esto no significa que de cualquier manera en sus proposiciones interpretativas y prácticas no se encuentre subyacente alguna teoría de la sociedad. De todos modos, en conjunto, estas cinco perspectivas se vinculan con gran parte de los puntos en debate y las líneas de investigación desarrolladas en América Latina, durante al menos las últimas dos décadas, en torno a la urbanización popular.

Claro está que como no es nuestro propósito aquí discutir integralmente las teorías sociales en las que se apoyan explícitamente o que subyacen a cada una de estas perspectivas, procuramos retomar críticamente cada una de ellas atendiendo fundamentalmente a las dimensiones que privilegiamos en esta

investigación, pero señalando al mismo tiempo cuáles algunas líneas centrales de debate y de análisis que se deriven de cada una de ellas.

Como hemos visto, la perspectiva histórico-estructural proporciona un marco general para la interpretación de la urbanización popular, basado en su papel en la reproducción de la fuerza de trabajo. Este punto de partida permite arribar a una caracterización del problema de la vivienda que deja en claro su vinculación con las condiciones estructurales en las que se reproduce la clase trabajadora en los países periféricos, postulando al mismo tiempo que la autoproducción de la vivienda constituye una forma de autoexplotación de la fuerza de trabajo que redundo en la persistencia y agudización de las condiciones que la originan: el abaratamiento de la fuerza de trabajo.

Es este efecto global, el que explica, desde esta perspectiva, la posición ambigua del Estado frente al fenómeno: por una parte debe actuar como garante de la propiedad privada, pero por otro desarrollar diversos grados de tolerancia y mecanismos que la hacen viable en tanto, en definitiva, resulta una práctica favorable a los intereses dominantes. Por otro lado, debido a que los pobladores de los asentamientos populares, tienen como límite a la autoproducción de su habitat tanto la permisividad estatal como su condición de ser el Estado el agente que controla la producción de la infraestructura urbana, necesariamente se encontrarán en el desarrollo de su práctica autoconstructora con el Estado, que por ello estará en condiciones de manipular, instrumentando políticamente, esta condición necesariamente dependiente frente a él, de la población autoconstructora.

De lo anterior se desprende un juicio genéricamente negativo de los movimientos y reivindicaciones organizados en torno a la

autoconstrucción: se trata de un tipo de luchas que contribuye a perpetuar las condiciones que originan la necesidad de recurrir a la autoconstrucción y que por consiguiente desvían las luchas de la clase trabajadora de sus verdaderos objetivos.

Por nuestra parte, hemos señalado que una reconsideración crítica de esta perspectiva, requiere plantear los siguientes aspectos que quedan sin resolver: 1) Si bien es cierto que la urbanización popular supone una modalidad barata de aprovisionamiento de un conjunto de medios destinados a la reproducción de la fuerza de trabajo, también debe considerarse, a fin de clarificar el alcance y la indudable pujanza de los procesos de urbanización popular, la cuestión del significado patrimonial que asume para la clase trabajadora, en las condiciones prevalecientes, la propiedad de la vivienda; el carácter de producción para el consumo que posee la autoproducción de la vivienda, y las ventajas económicas que de este carácter se derivan en tanto se trata de un proceso de producción que no está basado en la valorización del capital y que además permite capitalizar en beneficio propio, al menos en buena parte de los casos, la lógica de expansión y de organización del espacio urbano inducida por la renta del suelo. 2) Es necesario considerar la organización y movilización de los pobladores de los asentamientos populares no sólo en la dimensión de los intereses económicos de clase, sino también en la de la ciudadanía; en esta esfera debe considerarse el significado de la lucha por la integración territorial y legal de los asentamientos populares, respecto de la autonomía política y social de los sectores populares.

La propuesta de Castells, por su parte, puede ser sintetizada en tres grandes tesis. La primera consiste en sostener, al igual

que el conjunto de los autores situados de una forma u otra en la perspectiva histórico-estructural, que las bases estructurales de la urbanización popular (la "marginalidad urbana" en su terminología) residen en la imposibilidad para la mayoría ausencia de la población urbana a una vivienda y a servicios urbanos adecuados a través del mercado o del salario indirecto.

La segunda tesis, respecto de la cual no hace más que seguir los análisis desarrollados por la sociología crítica latinoamericana, consiste en sostener que la "marginalidad urbana" no constituye una dimensión de una marginalidad general que se expresa en diferentes esferas y se origina en la existencia de individuos y grupos sociales cultural y políticamente marginales, sino que es expresión de características estructurales del mercado de trabajo e implica un tipo de hábitat caracterizado por la heterogeneidad social, una heterogeneidad que abarca por lo demás a la clase trabajadora asalariada.

La tercera tesis, que constituye en definitiva el aporte de Castells, consiste en explicar la heteronomía y dependencia de los movimientos de pobladores, a través de la excepcionalidad espacial y legal de los asentamientos populares, condición que proporciona el espacio para la amplia difusión de lo que denomina como "populismo urbano".

Respecto de esta última tesis, hemos sostenido, por una parte, que resulta difícilmente sostenible su hipótesis de que los sectores populares requieren del mantenimiento de esa excepcionalidad como condición de la viabilidad de la economía informal a través de la cual en gran medida se reproducen y; que, quizás en gran medida debido a la temporalidad de su análisis, Castells no tienen en cuenta que una de las grandes tendencias que se ha derivado de los intentos de conformación de nuevos pactos sociales en el marco de las nuevas formas de inserción de las

economías latinoamericanas en el mercado mundial, es precisamente el desarrollo de políticas orientadas a la eliminación de la excepcionalidad, en tanto al control y regulación de la "marginalidad" a través de mecanismos populistas, tienden a suplantarios las políticas de atención y combate a la pobreza.

A diferencia de las dos perspectivas precedentes que ubican la problemática de la urbanización popular en el marco del capitalismo periférico, el modelo turneriano fue desarrollado como fundamento para un alegato en pro de la vivienda autoconstruida. A través de la distinción entre el valor de uso de la vivienda y su valor de cambio, y el análisis de la relación en el proceso de producción de la vivienda de la combinación de tecnología, formas de regulación y organización y gestión del proceso, Turner procura mostrar por qué la vivienda autoconstruida constituye generalmente un producto cuyo valor de uso y su costo resulta mucho mejor adaptado a las necesidades del usuario que la vivienda producida institucionalmente (por las empresas privadas y el sector público).

El problema de la vivienda resulta entonces, uno cuya solución depende fundamentalmente de formas de gestión descentralizada que permita un acceso adecuado y oportuno de los usuarios a los recursos estratégicos: suelo, tecnología y financiamiento.

Adicionalmente Turner desarrolló un esquema analítico orientado a mostrar como las familias seleccionan una alternativa habitacional dada de acuerdo con sus prioridades y recursos. Dentro de estas alternativas la vivienda apoyada por el sector público (de "interés social"), puede operar como una alternativa adecuada, pero muchas veces significa la asunción de obligaciones gravosas para el presupuesto familiar o que comprometen la flexibilidad en la asignación de los recursos disponibles para distintos propósitos y

carece de la flexibilidad que requiere la adecuación a distintas etapas del ciclo familiar.

Las críticas centrales que se han hecho al modelo turneriano, consisten en mostrar la confusión subyacente a la distinción que Turner establece, sin vincularlos, entre valor de uso y valor de cambio y el hecho de que su modelo supone una combinación formal de factores que ignora como elemento central las distintas formas de producción de la vivienda, lo que implica considerar cómo se combinan diferentes fracciones del capital (y su valorización) con el empleo de fuerza de trabajo. Estas críticas, por lo demás, cuestionan la teoría social subyacente al modelo.

Consideramos por nuestra parte que, aunque compartiendo globalmente estas críticas, existen dos aspectos que de alguna manera abre la perspectiva turneriana, aunque Turner mismo no les ha dado un tratamiento adecuado, que deben ser recuperados en el análisis e interpretación de los procesos de urbanización popular. Dichos aspectos son los siguientes: 1) El significado patrimonial de la vivienda autoproducida, en tanto recurso reproductivo disponible para enfrentar distintas etapas y condiciones familiares y que significa el acceso a la propiedad de un bien que si por una parte puede tener un precio inferior a su valor (tiempo de trabajo invertido en su producción) puede valer (tener un precio en el mercado), debido tanto a su forma de producción como a la lógica social de la renta del suelo, mas de lo que cuesta (los recursos monetarios invertidos); 2) Considerar a la vivienda autoproducida como parte de un sistema de la vivienda popular en el que se combinan diferentes alternativas de tenencia, localización y formas de acceso al suelo.

La perspectiva a la que hemos denominado democrático-autonomista, en tanto reivindica como parte de los derechos democráticos el reconocimiento de la autonomía y legitimidad de la autoproducción individual y colectiva de la vivienda y el hábitat por parte de los sectores populares, releva un conjunto de rasgos recurrentes en la urbanización popular y pone el acento en la inadecuación de los marcos normativos relativos a la urbanización del suelo y la propiedad del mismo, a las formas en que efectivamente la población pobre de las ciudades del tercer mundo resuelve sus necesidades habitacionales y obtiene sus medios de subsistencia. Simétricamente, aboga por la instauración de reformas que otorguen legitimidad legal a la urbanización popular y el desarrollo de programas públicos que le otorguen prioridad a la ciudad popular (la ciudad "ilegal") y faciliten el acceso al suelo, la infraestructura y los servicios.

Desde nuestro punto de vista, las principales limitaciones de esta perspectiva, construida sobre los rasgos comunes y recurrentes en los procesos de urbanización popular, consisten en que no identifica ni caracteriza las relaciones sociales y los sistemas de actores a través de los cuales se constituye y reproduce la urbanización popular, ni puede explicar el lugar del Estado en la dinámica de dichos procesos ni el significado de la insistencia en la definición de un orden urbano legítimo que la excluye.

Finalmente, hemos presentado el trabajo de de Soto y su equipo, definiéndolo como inspirado en una perspectiva liberal-individualista, en tanto dicho trabajo establece como clave interpretativa de la informalidad urbana (cuya problemática sustituye en este caso la de la urbanización popular) y de la vivienda informal como una de sus expresiones, la lucha de los

sectores populares por la participación en el mercado y el acceso a la propiedad.

Los recursos analíticos que adopta esta perspectiva derivan en lo fundamental de la teoría neoinstitucionalista y, congruente con ello, de Soto y su equipo centran la problemática de la informalidad (definida como síntoma del subdesarrollo) en el carácter de las instituciones que regulan el derecho de propiedad.

Todos los fenómenos vinculadas a las llamadas "actividades económicas informales", entre ellos la urbanización y acceso irregular a la posesión del suelo, la dinámica y orientación de las organizaciones de pobladores y la evolución de la relación entre éstos y el Estado, son interpretados, desde esta perspectiva, como un proceso que lleva a la definición extraestatal de derechos de propiedad y a la búsqueda del reconocimiento estatal en el camino que conduce al despliegue de la libre iniciativa privada y el acceso a la propiedad privada.

E. Pradilla desarrolla dos críticas fundamentales a esta perspectiva: 1) Que de Soto convierte a la masa de subempleados y desempleados urbanos en el germen de un capitalismo de libre concurrencia en lugar de concebirla como un producto del capitalismo periférico; 2) Que idealiza la vivienda autoconstruida y las actividades económicas informales como solución ideal en lugar de interpretarlas como un resultado de la pauperización de las masas urbanas y una alternativa obligada por la penuria, de lo cual infiere que bastaría una "buena ley" para resolver el problema.

Por nuestra parte, compartimos la crítica en cuanto a que en el planteamiento de de Soto está presente una teoría insostenible del desarrollo capitalista, pero además creemos necesario incorporar a la interpretación de la problemática de la urbanización popular, no sólo y de modo reduccionista como lo hace

de Soto, la cuestión de los derechos de propiedad, sino la del derecho y los derechos cuya construcción, definición y apropiación social, son parte constitutiva de dicha problemática. Tarea por lo demás en la que ya diversos autores han avanzado un trecho considerable.

CAPÍTULO 2 LA URBANIZACIÓN POPULAR EN AMÉRICA LATINA

En el presente capítulo haremos un recorrido por la problemática contemporánea de la urbanización popular en América Latina, apuntando a dos objetivos fundamentales: 1) recoger un conjunto de evidencias sobre la dinámica del proceso de producción de la ciudad por parte de las clases populares, retomando en ocasiones la problemática teórica presentada en el capítulo anterior y; 2) establecer algunas tendencias generales que nos servirán como contexto del análisis del caso mexicano que se desarrolla en los dos siguientes capítulos.

Este recorrido no tiene por lo demás pretensiones de exhaustividad, sino que estará basado fundamentalmente en el examen con cierto detalle de algunos casos -Lima, Bogotá, Caracas y La Paz- y estará centrado en buena medida en la dimensión aquí privilegiada: las formas en las que se construye la problemática de la urbanización popular a través de la relación entre los sectores populares y el Estado.

Una estrategia alternativa al examen en paralelo de un número reducido de casos, podría haber sido abordar los temas tratados en este capítulo a través de referencias más puntuales a un gran número de casos. Pero esta segunda alternativa, si bien puede proporcionar una apariencia de mayor exhaustividad, suele ir acompañada de una selección más o menos arbitraria de referencias y datos que, desde nuestro punto de vista, no agrega sino que más bien resta científicidad a la exposición.

1. Magnitud y características básicas de la urbanización popular

En una revisión reciente de la literatura sobre el hábitat popular en América Latina (Azuela y Schteingart, 1988: 13), se señala como una tendencia más o menos general, el aumento desde los años cincuenta y sesenta a los años setenta y ochenta, de la proporción de la población de las grandes ciudades latinoamericanas que habita en asentamientos irregulares y, más en general, en los dos tipos de hábitat popular predominantes en la región: asentamientos de invasión y urbanizaciones irregulares o piratas.

Si bien como veremos, esto es un hecho verificable sin mayores dificultades, es importante trazar los componentes de esta tendencia atendiendo a lo que parecen ser un conjunto de constantes bien establecidas. De modo que el acercamiento a algunos casos en los cuales el fenómeno ha sido objeto de cuantificación más o menos precisa, nos permitirá no sólo un acercamiento al papel relativo de tales procesos en el crecimiento urbano y en la problemática habitacional, sino también a la sociodemografía de la urbanización popular.

En Caracas, una de las grandes capitales latinoamericanas correspondiente al que fuera al menos hasta algunos años, el país de mayor ingreso per capita en América Latina, la participación de la modalidad local de la urbanización popular, los "barrios de rancho" en el suministro de vivienda, muestra a partir de los años cuarenta un avance al parecer incontenible. En 1930, la ciudad contaba con una superficie urbanizada de 1,151 hs, de las cuales sólo 21 correspondían a ranchos. En 1941, la ciudad ya contaba con 3,400 hs. y el área de ranchos más bien se reduce. Pero para 1949 los barrios de ranchos ocupan ya 750 hs. Durante la dictadura de Pérez Giménez con la "guerra a los ranchos", el ritmo de crecimiento se aminora

considerablemente, de modo que en 1959 los barrios de rancho ocupaban 1,067 hs. Pero sólo siete años después, en 1966, ocupaban ya 2433 hs. y en 1971, 2,973 hs., superficie que equivalía al 26 % del área total urbanizada. En ese entonces la población de los barrios de rancho era de 867,000 personas, es decir el 39 % de los habitantes de Caracas (Bolívar, 1980:76). Para comienzos de los años noventa, de acuerdo con estimaciones de Teolinda Bolívar, con una superficie equivalente al 17 % del área urbanizada, los barrios de rancho alojaban a la mitad de la población capitalina (Bolívar, 1993: 14).

La evolución para la ciudad de Bogotá, en este caso correspondiente a las llamadas "urbanizaciones piratas", se presenta semejante a la de Caracas. Para 1970 dichas urbanizaciones comprendían el 40 % del stock de vivienda de la ciudad y albergaban al 45 % de su población (Valenzuela y Vernez, 1974: 89 y 92). Aparentemente el crecimiento de las urbanizaciones pirata fue muy acelerado en los años sesenta. De acuerdo con datos compilados por Valenzuela y Vernez, su crecimiento relativo respecto del área urbanizada entre 1964 y 1970, se dio como se muestra en el cuadro 2.1. Sin embargo el crecimiento absoluto y relativo de las urbanizaciones pirata, en parte como resultado de las políticas gubernamentales aplicadas, habría disminuido ya hacia fines de los años setenta (Zorro y Gilbert: 1982: 143).

PERSONAS, FAMILIAS Y VIVIENDAS EN BARRIOS DE INVASION Y URBANIZACIONES PIRATAS
BOGOTÁ, D.E., 1964-1979

	1964		1970		(3)	(2)
	(a) D	(b) F	(c) V	(d) F		
(1) Barrios de invasión	13751	2210	1842	30830	4955	4129
(2) Urbaniz. piratas	596687	98472	72030	1237220	204192	149354
(3) Total (1) + (2)	610438	100682	73872	1268050	109137	153483
(4) Crecimiento anual				12.27	12.27	12.28
(5) Bogotá D.E.	1697311	271711	219325	2585300	451000	364150
(6) Crecimiento anual				7.06	8.50	8.51
(7) Porcentaje de (3) respecto de (5)	35.97	37.05	33.68	49.05	46.37	42.15

Fuente: Valenzuela y Vernez, 1974: cuadro 10, elaborado con base en diversas fuentes y estadísticas oficiales.

Lima constituye otro caso bien estudiado, en el cual los asentamientos irregulares, en este caso conocidos como barriadas y, más recientemente como pueblo jóvenes, manifiesta, al menos desde los años cincuenta, un crecimiento absoluto y relativo notable de los asentamientos populares irregulares. De acuerdo con cifras compiladas por G. Riofrío, las barriadas alojaban en 1955 al 10 % de la población metropolitana y 22 años después, en 1977, al 27 % (Cuadro 2.2). Pero si damos crédito a las cifras proporcionadas por de Soto (1987) -autor que no proporciona las fuentes utilizadas-, del total de viviendas de Lima a 1982, el 42.6 % pertenecía a los asentamientos informales (es decir las barriadas), el 49.2 % a los barrios formales y el 8.2 % restante a áreas tugurizadas ubicadas dentro de estos últimos. Y en cuanto a la población, en ese mismo año el 47 % se localizaba en las barriadas, el 45.7 % en los barrios formales y el 7.3 % en las áreas tugurizadas (De Soto, 1987: 17 y 18).

EVOLUCION DE LIMA METROPOLITANA Y SUS BARRIADAS

Año	Población de Lima Metropolitana	Nro. de Barriadas	Población en barriadas	% de Barriadas en Lima Met.
1920	203,381			
1940	645,000			
1955	1,200,000	39	119,140	10
1959	1,641,900	154	236,716	14
1961	1,846,000		316,829	17
1967	2,628,700		491,340	19
1970	2,990,000	237	761,755	25
1972	3,302,500		805,117	24
1976	4,075,000	319	1,113,000	27
1977	4,290,735			

Fuente: Rieffro, 1983, Cuadro 1.

La revisión precedente ilustra con claridad un hecho por lo demás ampliamente conocido: la gran importancia relativa de la urbanización popular tanto en el alojamiento de la clase trabajadora como en la producción habitacional y en el desarrollo globales de las áreas urbanizadas. Pero conviene destacar un hecho que desmiente la creencia (que circula, al menos en México, como moneda corriente) de que los procesos de urbanización popular son "ineficientes" en la ocupación del espacio. Lo que varios de los casos aquí considerados muestran es precisamente lo contrario: las densidades de ocupación del suelo en los barrios autoconstruidos llegan a ser muy elevadas en la medida en que procede su consolidación.

En Caracas, Las formas de ocupación del espacio correspondientes a los barrios de rancho han conducido a altos grados de concentración horizontal y vertical. A comienzos de la presente década, los barrios alojaban a la mitad de la población capitalina en el 17 % del área urbanizada. La muy alta densidad que este dato indica, no responde simplemente a

lo elevado de la densidad residencial, sino que lo que sucede es que las densidades netas son muy cercanas a las brutas, de modo tal que las áreas privadas alcanzan al 87 % de la superficie urbanizada, en tanto que en las áreas regulares esta superficie suele ocupar el 50 %. Como contrapartida, en los barrios de rancho, las vías de comunicación no alcanzan al 6 % del área ocupada y los equipamientos y áreas semipúblicas (excluyendo comercio y servicios de proximidad) alcanzan apenas al 1.41 %. En las zonas analizadas, las edificaciones de 4, 5 y 6 pisos alcanzan ya un 27 % del total, aunque siguen dominando las construcciones de 1 y 2 niveles (Bolívar, 1993, 11-15).

En lo que respecta a Bogotá, de acuerdo con datos existentes para 1970, el panorama resulta semejante en cuanto a los patrones de ocupación de la tierra, los asentamientos de autoconstrucción (barrios de invasión y urbanizaciones piratas). Para el año mencionado ocupaban 4,915.50 Has. de tierra urbana, o un 34.71 % del total del área desarrollada para vivienda en la ciudad en 1970 (14,161.5 Has.). Considerando que estos barrios albergaban entonces un 49 % de la población de Bogotá, y un 41 % de las viviendas, el área que ocupan aparece relativamente reducida, indicando un patrón de uso intensivo de la tierra. Y, en efecto, las estimaciones a este respecto arrojaron densidades de unas 65 viviendas por hectárea, muy superiores a la densidad promedio del resto del desarrollo residencial de la ciudad, que resultó de alrededor de 23 viviendas por hectárea (Valenzuela y Vernez, 1974: 121).

Pero además no sólo se trata de una modalidad de ocupación del espacio que ostenta altas densidades, sino que resulta, por su propia naturaleza, confinada, al menos siempre en las fases iniciales de los asentamientos, a aquellas áreas que precisamente resultan accesibles a los sectores populares porque su localización, características morfológicas y, por

supuesto, su carencia de infraestructura, servicios y equipamientos y sobre todo su localización excéntrica respecto de las redes correspondientes, las hacen escasa o nada atractivas para su desarrollo a través de la promoción capitalista convencional.

En Caracas, los barrios de rancho aunque forman parte de la ciudad, siempre se ubican en áreas despreciadas en primera instancia por la demanda solvente (Bolívar, 1982: 79; en Bogotá las urbanizaciones piratas se localizan en su mayor parte en los circuitos del sur de la ciudad, con gran concentración en el área montañosa, donde la distancia a los centros de trabajo, la segregación social, y las condiciones fisiogeográficas, determinan que los terrenos sean de un valor comercial menor (Zorro y Gilbert, 1982: 143); las barriadas limeñas comenzaron por ocupar los cerros que nadie consideraba como parte de la ciudad y continuaron con los terrenos eriazos, cada vez más alejados de la antigua ciudad central (Riofrio, 1978); "El Alto", que constituye la periferia popular reciente de La Paz, corresponde a un área cuya altitud y lejanía respecto del casco central determina una baja renta del suelo (Van Lindert, 1991: 73).

En tanto lo que nos interesa aquí es relevar la importancia relativa de la urbanización popular en las ciudades latinoamericanas, una cuestión que debe tenerse en cuenta es que mientras que de modo general, entendemos aquí como urbanización popular, el habitat producido de modo progresivo a través del mecanismo de "autoconstrucción", generalmente (aunque no siempre) dentro de un marco que supone algún tipo de irregularidad jurídica en la modalidad de posesión del suelo, la subdivisión del mismo y de producción de la vivienda. La urbanización popular en cuanto tal, se presenta bajo dos

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

grandes modalidades: la que en el caso de San Salvador es denominada tugurio, en Rio de Janeiro y San Pablo, favela, en Buenos Aires, villa miseria, en México, ciudad perdida, y que supone un tipo de asentamiento que no posee en realidad el carácter progresivo, en el sentido de consolidación y mejoramiento paulatino tanto de la vivienda como del hábitat en su conjunto; y la que como las barriadas limeñas, los barrios de ranchos de Caracas, las urbanizaciones piratas de Bogotá, las colonias ilegales de San Salvador o las colonias populares de México, posee precisamente ese carácter progresivo.

Ahora bien, si en general se puede afirmar que la primera modalidad se produce siempre mediante la invasión y sin mediar ningún elemento de legitimación, salvo la necesidad de un techo, la segunda, como ha sido la situación generalizada en las barriadas limeñas y en los barrios de Caracas, también puede tener como origen procesos de invasión.

Como veremos a lo largo del presente capítulo, no es el modo de acceso al suelo el factor determinante en el carácter asumido por el hábitat popular, sino el lugar que ocupa una determinada forma de acceso en lo que se puede denominar el sistema de la vivienda popular (Véase Coulomb y Sánchez, 1991).

Este papel queda claro al considerar la distribución de la población entre las diferentes alternativas según sus características socioeconómicas. Lamentablemente son pocos los casos en que se puede contar con tal distribución. Sin embargo esos pocos casos resultan altamente ilustrativos de este aspecto de la problemática del hábitat popular.

Veamos en primer término el caso de las urbanizaciones pirata en Bogotá. Como se puede observar a través de las cifras de los cuadros 2.3 y 2.4, los barrios producidos por invasión

constituyen una alternativa de muy escasa significación. En 1970 albergaban apenas al 1.1 % de las familias de Bogotá, en tanto que las urbanizaciones piratas proporcionaban vivienda al 45.3 % de dichas familias. Pero, lo que resulta un rasgo sumamente significativo es que este último porcentaje significaba el 28 % del estrato de más bajos ingresos y el 72.4 % y el 70.2 % de las familias ubicadas de acuerdo con sus ingresos en el estrato medio bajo y medio, respectivamente, e incluso el 23.3 % de las correspondientes al estrato medio-alto. De modo que en este caso, la principal modalidad de urbanización popular mientras que se presenta como la principal alternativa habitacional de las familias ubicadas en los rangos centrales de la distribución del ingreso familiar, ocupa el segundo lugar como alternativa para las familias más pobres, las cuales en un 64.3 % obtenían alojamiento a través del submercado comercial, fundamentalmente por medio de la vivienda de alquiler.

BOGOTÁ

DISTRIBUCION DE LAS FAMILIAS EN LOS SUBMERCADOS DE VIVIENDA, POR NIVELES DE INGRESOS (porcentajes horizontales)

Submercado de vivienda

		Invasión	Pirata	Gubernam.	Comercial	Total
0 - 500	Bajo	2.0	28.0	5.7	64.3	100
501 - 1250	M-B	2.5	72.4	7.1	18.0	100
1251 - 2500	M	1.1	70.2	27.6	11.1	100
2501 - 4000	M-A	0.1	23.3	11.0	65.6	100
4001 y más	A	0.0	0.0	8.0	92.0	100
Total		1.1	45.3	10.7	42.0	100

BOGOTÁ
DISTRIBUCION DE LAS FAMILIAS EN LOS SUBMERCADOS DE VIVIENDA, POR NIVELES DE INGRESOS (porcentajes verticales)

Submercado de vivienda

		Invasión	Pirata	Gubernam.	Comercial	Total
0 - 500	Bajo	13.2	4.6	4.0	11.1	7.4
501 - 1250	M-B	57.8	43.0	17.8	11.3	26.9
1251 - 2500	M	26.9	41.7	44.9	7.0	26.9
2501 - 4000	M-A	2.1	10.7	21.1	31.8	20.8
4001 y más	A	0.0	0.0	13.2	38.8	18.0
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Valenzuela y Vernez, 1974, elaborado con base en diversas fuentes oficiales.

En el caso de Caracas, se observa un panorama semejante. Los barrios de ranchos, correspondientes a la "zona 1" de los cuadros 2.5 y 2.6, constituyen la alternativa habitacional ampliamente predominante para los tres rangos inferiores de la distribución de ingreso familiar, pero son además una alternativa todavía significativa para los tres rangos que podrían ser definidos como correspondiendo a los estratos medios. A diferencia de Bogotá, las familias de más bajos ingresos, si tienen como principal alternativa habitacional a los barrios autoproducidos. De acuerdo con T. Bolívar esta distribución si bien muestra que no hay total homogeneidad al interior de cada una de las zonas, refleja que "La dominante, si nos basamos en los datos, es que la población cuyos ingresos se hallan por debajo de los 1000 bolívares mensuales y con más razón aún aquella cuyos ingresos son inferiores a los 500 bolívares mensuales, sólo tiene acceso a las viviendas construidas o por construir en una zona de barrios de ranchos" (Bolívar, 1980: 76).

Pero tan significativo como esta tendencia que enfatiza Bolívar, sin duda bien marcada, es que los barrios de rancho se presenten, al igual que las urbanizaciones pirata en Bogotá, como una alternativa habitacional importante para los estratos medios.

En este caso no contamos con referencias específicas respecto al papel de las áreas centrales (zona 2) en la oferta de vivienda en renta. Pero es evidente que la vivienda localizada en esta zona es una alternativa habitacional mucho más importante para los sectores medios que para los estratos más pobres.

DISTRIBUCION EN VALORES ABSOLUTOS Y PORCENTUALES DE LAS FAMILIAS RESIDENTES EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS, SEGUN TRAMOS DE INGRESO FAMILIAR MEDIOAL EN 1970 (Porcentajes verticales)												
Tramo de ingreso anual en Bolívares	Totales		Zona 1		Zona 2		Zona 3		Zona 4		Zona 5	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Menos de 300	29,282	5.2	13,473	4.3	3,425	3.2	2,257	4.3	232	0.9	314	0.9
300 a 500	27,282	6.8	19,375	11.9	4,492	3.9	3,126	5.7	232	0.9	57	0.2
500 a 1000	333,333	27.8	69,275	41.7	25,008	21.1	15,915	28.9	1439	5.5	715	2.0
1000 a 1500	79,964	14.8	33,862	20.7	23,791	29.1	12,418	22.9	3351	12.7	1372	3.8
1500 a 2000	48,142	11.9	14,857	9.9	19,589	16.5	9,058	14.6	3475	13.4	2373	6.5
2000 a 3000	51,940	13.8	10,892	6.7	25,473	14.1	8,488	15.4	5734	22.0	5373	14.9
3000 a 4000	27,834	7.9	2,098	1.3	19,464	9.0	2,939	5.2	5279	20.3	4975	19.2
Más de 4000	27,999	9.5	1,020	0.7	9,737	8.2	1,749	3.2	6313	24.5	19189	52.7
TOTALES	399,735	100	163450	100	138579	100	55031	100	28876	100	36350	100
Bolívar, E., 1969, cuadro 2, con base en MORGANE 78												
Referencias: Zona 1 barrios de rancho, Zona 2 casco (áreas centrales), Zona 3 conjuntos habitacionales promovidos por el Estado, Zona 4 urbanizaciones residenciales, Zona 5 urbanizaciones residenciales de lujo.												
DISTRIBUCION EN VALORES ABSOLUTOS Y PORCENTUALES DE LAS FAMILIAS RESIDENTES EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS, SEGUN TRAMOS DE INGRESO FAMILIAR MEDIOAL EN 1970 (Porcentajes horizontales)												
Tramo de ingreso anual en Bolívares	Totales		Zona 1		Zona 2		Zona 3		Zona 4		Zona 5	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Menos de 300	29,282	100.0	13,473	47.7	3,425	14.9	2,257	11.0	232	1.1	314	3.5
300 a 500	27,282	100.0	19,375	71.1	4,492	16.5	3,126	11.4	232	0.9	57	0.2
500 a 1000	333,333	100.0	69,275	41.3	25,008	22.6	15,915	14.3	1439	1.3	715	0.6
1000 a 1500	79,964	100.0	33,862	41.3	23,791	29.7	12,418	15.6	3351	4.1	1372	1.7
1500 a 2000	48,142	100.0	14,857	30.9	19,589	40.5	9,058	18.7	3475	7.2	2373	4.9
2000 a 3000	51,940	100.0	10,892	21.0	25,473	48.3	8,488	16.2	5734	11.0	5373	10.3
3000 a 4000	27,834	100.0	2,098	7.5	19,464	34.3	2,939	10.2	5279	19.9	4975	25.0
Más de 4000	27,999	100.0	1,020	2.9	9,737	25.0	1,749	4.6	6313	14.6	19189	58.5
TOTALES	399,735	100	163450	100	138579	100	55031	100	28876	100	36350	100
Fuente: cuadro 2.7												

En ambos casos resulta aplicable, en términos de tendencia, la observación de Valenzuela y Vernez de que la población de las familias de estos barrios (urbanizaciones piratas de Bogotá) son mucho más heterogéneas de lo que se piensa. Más concretamente, en el caso de Bogotá, en los barrios de invasión el ingreso promedio era (1970) de 878 pesos, apenas por encima de la canasta básica de subsistencia. La mitad ganaba menos de este promedio, pero 15 % obtenía más de 1500 pesos, con lo que en teoría estarían en condiciones de adquirir una vivienda producida por el Estado. Las familias de las urbanizaciones piratas obtenían en promedio 1,167 pesos, y sólo cerca de un tercio se encontraba por debajo del mínimo de subsistencia, pero casi un 22 % tenía ingresos superiores a los 2500 pesos (Valenzuela y Vernez, 1974: 93-94).

En ambos casos también, el acceso a la vivienda apoyada por el sector público, tiende a favorecer a las clases medias, en forma más acentuada en Bogotá que en Caracas. Mientras que en la primera ciudad este tipo de vivienda alberga sólo al 4 % de las familias de ingresos más bajos, este porcentaje asciende al 11 % en Caracas. Asimismo, en la primera ciudad la vivienda apoyada por el sector público alberga al 41.7 de las familias del estrato clasificado por Valenzuela y Vernez como medio-medio, en tanto que sólo al 16.7 % del estrato equivalente en Caracas. En todo caso, estos ejemplos confirman una vez más el hecho conocido de que dicho tipo de vivienda en América Latina ha tendido a favorecer el alojamiento de las clases medias, pero constituye una alternativa de menor importancia para los sectores populares.

Las fuentes que hemos consultado para el caso de Lima no proporcionan información sistemática sobre la distribución de la población, de acuerdo con los niveles familiares de ingreso,

entre diferentes modalidades de hábitat urbano, pero si es un hecho que los sectores populares se distribuyen entre dos alternativas fundamentales: las barriadas y la vivienda barata de alquiler (en gran medida tugurios) en las áreas centrales. Y, al igual que en los dos casos anteriores (dejando de lado las "barriadas asistidas", la vivienda apoyada por el sector público ha facilitado fundamentalmente el acceso a la propiedad por parte de las clases medias (Riofrio, 1982).

En el caso de La Paz, Van Lindert proporciona datos provenientes de una encuesta por muestreo relativos a la distribución de ocupaciones en los que califica como los tres sub-mercados de vivienda popular en dicha ciudad: el casco central, la periferia anterior (constituida antes de 1968) y la periferia reciente (conformada despues del año mencionado). Lo que muestran estos datos es que también en este caso existe un grado importante de heterogeneidad social (Van Lindert, 1991: 88,89), con variaciones significativas en los niveles promedio de ingreso según la alternativa de que se trate. Los hogares de las villas populares (periferia anterior y reciente) tienen en promedio ingresos considerablemente inferiores a los hogares en conventillos. Pero las diferencias entre una y otra periferia son todavía mayores (15 dólares de diferencia entre periferia anterior y conventillo y 29 dólares entre periferia reciente y periferia anterior (un 25 % superior) (Van Lindert, op.cit.: 87,88).

Por lo demás, en cuanto al lugar de origen de los habitantes de las distintas modalidades predominantes de hábitat popular en cada ciudad, estos casos confirman ampliamente el hecho de que si bien en la primera etapa del proceso de crecimiento acelerado de las ciudades latinoamericanas, tendian a predominar entre ellos los migrantes pobres del interior del país, una vez avanzado el

proceso de urbanización, son fundamentalmente los propios sectores populares urbanos los que dan continuidad a los procesos de urbanización popular (Véase Azuela y Schteingart, 1969). En este sentido, resulta particularmente ilustrativa la distribución por origen de los jefes de familia en Villa El Salvador en Lima, un "bolsón" que destinó el gobierno a partir de 1971 a albergar a todo aquel que necesitara una vivienda en barriada (Riofrio, 1978: 45). Allí un autocenso de 1973 arrojó una población de 105,000 habitantes. Para 1972, dicha distribución era, de acuerdo con un empadronamiento realizado, la que se muestra en el cuadro 2.7.

LUGAR DE PROCEDENCIA DEL JEFE DE FAMILIA EN
VILLA EL SALVADOR
(1972)

Distrito Popular	Barriada	Urbaniz.	Provincia	Total
2,579	1,663	262	249	4,737
% 55.5	35.9	5.1	4.3	100

Fuente: Riofrio, 1978, cuadro 4, con base en un empadronamiento de 1972. La cifra correspondiente a distrito, incluye barriadas incorporadas como distrito.

Como se puede apreciar, sólo el 4.3 % de los jefes de familia provenían de provincia, en tanto que la gran mayoría provenía de distritos (es decir zonas pertenecientes a áreas urbanas consolidadas e incorporadas formalmente al área urbanizada) y de otras barriadas.

En lo que respecta al papel de la urbanización popular en el acceso a la vivienda propia por parte de los sectores populares, los cuatro casos proporcionan una evidencia clara de que efectivamente así es, pero también de que esta modalidad de producción del hábitat popular dista de ser el camino que conduce a la realización de la máxima "todos propietarios". En efecto, en los tres casos para los que hemos podido contar con datos específicos (Bogotá, Caracas y La Paz), los barrios populares autoproducidos en la medida que se consolidan, tienden a proporcionar una oferta muy significativa de vivienda barata de alquiler.

En Bogotá, ya para 1970, las urbanizaciones pirata alojaban al 56.2 % de los inquilinos existentes en la ciudad y, en los casos estudiados por Valenzuela y Vernez, la proporción de viviendas ocupadas por sus propietarios oscilaba entre el 61 y el 79 % (Valenzuela y Vernez, 1974: 114).

En Caracas, las investigaciones recientes de Camacho y Tarhan (1991), arrojan importantes resultados respecto de la vivienda de alquiler en los barrios de rancho. Si bien en los barrios recién formados el alquiler no es importante, en los barrios consolidados es sumamente relevante. En estos se encontró que entre el 43 y 52 % de las viviendas son alquiladas. En este caso, de acuerdo con Lovera, el alquiler ha tomado mayor significación en la actualidad por dos razones principales: caída del ingreso real que lleva a buscar fuentes adicionales de ingreso y la existencia de una mayor cantidad de barrios consolidados que poseen servicios y disponibilidad de medios de transporte, lo que facilita el mercado de alquiler. Y, al igual que en otras ciudades latinoamericanas, el arrendamiento adopta dos formas: el alquiler doméstico a través de la ampliación de la vivienda original, y el alquiler mercantil progresivo, esto es, el que resulta de viviendas

construidas desde el principio para ser alquiladas. Y, al igual que en los procedimientos de compra-venta se recurre a contratos privados y, en el segundo tipo, el propietario recurre muchas veces a una empresa inmobiliaria (Lovera, 1993: 143).

Por su parte, T. Bolívar, basándose en sus propias investigaciones, afirma que en los barrios del este de Caracas el inquilinato comprende al 44% de las viviendas, proporción que asciende al 66 % en el caso de los hogares entrevistados (Bolívar, 1993: 16).

Para el caso de La Paz, lo primero que Van Lindert destaca respecto de la relación entre propiedad y alquiler de la vivienda en las villas periféricas, es precisamente que no se trata de "todos propietarios", ya que existe un dinámico mercado de arrendamiento (Van Lindert, 1991: 85). Tal como se puede apreciar a través de las cifras proporcionadas en el cuadro 2.8, en la periferia anterior, los propietarios de la vivienda son minoría, ya que constituyen el 41 % de las familias, en tanto que en la periferia reciente (precisamente menos consolidada dado su carácter "reciente") alcanzan una mayoría escasa del 52 %.

CONDICIONES DE LA VIVIENDA EN LA PAZ POR SUBMERCADOS: 1980			
	Conventillos	Villas populares	
	Casco central	P. anterior	P. actual
<hr/>			
Servicios públicos			
agua potable	96	21	3
alcantarillado	93	11	2
energía eléctrica	99	97	68
Material de const.			
Paredes exteriores			
adobe sin revocar	-	46	51
adobe revocado	10	40	41
ladrillo, bloque, etc	90	14	8
Pisos			
tierra	-	50	63
madera, cemento, mos.	100	50	37
Relaciones de tenencia			
propietarios	13	41	52
inquilinos	79	38	27
alojados (gratis)	8	21	20
<hr/>			
N total = 1291	n = 297	n = 543	n = 521
<hr/>			

Fuente: Van Lindert, 1992: 87

En lo que respecta a las formas de producción de la vivienda y el significado económico de la vivienda autoproducida, los casos a los que hemos venido haciendo referencia confirman tendencias que desde hace tiempo han sido ampliamente reconocidas por la investigación urbana.

En primer término, si bien la autoconstrucción propiamente dicha (es decir la construcción de la vivienda por sus propios moradores) juega un papel destacado, una parte significativa de las familias complementa la mano de obra familiar con mano de obra contratada o incluso construye su vivienda por encargo, siendo estas variantes condicionadas por el nivel de ingreso

familiar. Pero además una proporción significativa de las familias, que aumenta con la antigüedad y el grado de consolidación del asentamiento habita, como hemos visto, una vivienda que no es propia o una que ha adquirido ya construida (Valenzuela y Vernez, 1974: 128, Lopera, 1983: 13 y 19,20), Van Lindert, 1991: 86).

En segundo término, la vivienda autoproducida es también una vivienda autofinanciada a través fundamentalmente del ahorro familiar, decisivo en la adquisición del terreno, y de los préstamos personales. Por múltiples razones, entre las que destacan el nivel de ingresos y la condición de irregularidad de la posesión y la construcción, las familias que autoproducen su vivienda no son sujetos de crédito dentro de los mecanismos convencionales de financiamiento de la vivienda. Es precisamente este carácter autofinanciado de la vivienda popular, junto con la seguridad relativa de la posesión y los ritmos de introducción de los bienes de consumo colectivo, lo que explica su carácter "progresivo" (Cfr. Valenzuela y Vernez, 1974: 131, 132, Lopera, 1983: 15, Van Lindert, 1991: 96).

En cuanto al costo relativo de la vivienda autoproducida respecto de la vivienda comercial convencional o la apoyada por el sector público, las fuentes examinadas no proporcionan evidencias decisivas. Para el caso de Bogotá, Valenzuela y Vernez (1974: 129) proporcionan la estimación que de que el ahorro monetario obtenido por la familia que autoconstruye varía del 11 % por costos indirectos de diseño, programación y administración, y hasta el 30 % por concepto de mano de obra. De modo que el ahorro total puede significar hasta el 41.0 % del costo correspondiente de una solución equivalente comercial o gubernamental. Pero una estimación de Lopera para Caracas, en la cual se incorpora el costo de la mano de obra, obtuvo como resultado que en tanto que el costo por metro cuadrado de una

vivienda autoproducida era de 1,300 bolívares el metro cuadrado, en tanto que el de una vivienda del INAVI era de 900 bolívares (Lovera, 1983: 25).

En rigor, si en ambos casos se hablara sólo de costos monetarios, y dado que en los dos se imputa un porcentaje semejante del costo a los gastos indirectos y a la mano de obra (alrededor del 45 %), en el ejemplo proporcionado por Lovera también existiría un ahorro monetario de alrededor del 26 %. Sin embargo este no es el punto central en el argumento de este autor, ya que de lo que se trata para él es del problema de la relación entre valor y precio que, como hemos visto en el capítulo anterior, constituye un elemento central en el argumento de que la autoconstrucción constituye una forma de autoexplotación de la fuerza de trabajo. En palabras de Lovera:

La clave de todo este fenómeno está, como señalamos en otro texto, en que por la forma de producción atrasada con la cual se construyen las viviendas en los barrios, la sociedad invierte mucho más trabajo del que sería necesario si se utilizaran formas de producción más avanzadas, que, a pesar del atraso de las fuerzas productivas en el Sector construcción, se han venido gestando en él (racionalización, mecanización, prefabricación, etc.) (Lovera, *op.cit.*: 25).

Finalmente, es indudable que los casos de referencia ilustran con claridad el hecho de que la vivienda autoproducida en el marco de los procesos de urbanización popular, constituye un componente muy significativo de la economía de los sectores populares y, también en cierta medida, de la macroeconomía de las ciudades. Pero la valoración de este hecho depende de modo decisivo de la perspectiva que se adopte.

Desde una perspectiva que incorpora al mismo tiempo componentes estructuralistas y elementos provenientes de la visión turneriana, Valenzuela y Vernez, enfatizan para el caso de las urbanizaciones pirata de Bogotá, el papel que juega la vivienda autoproducida como elemento compensador de los bajos

ingresos y las formas precarias de inserción laboral. Para estos autores las viviendas construidas en los barrios populares ofrecen diversas ventajas económicas a sus poseedores: 1. En circunstancias determinadas no requieren gastar nada en vivienda. La mitad de las familias de la muestra no gastan nada, con lo cual su ingreso real aumenta hasta en un 50 % respecto del ingreso nominal. 2. En las viviendas es posible establecer una tienda o un taller, situación que beneficia al 20 % de los casos, aumentando los ingresos en un 30 %. 3. El subarriendo de cuartos permite obtener ingresos adicionales, de los que se beneficia cerca de un 25 % de las familias. La combinación de estos beneficios más la valorización del suelo y la vivienda explican la magnitud de la actividad autoconstructora (Valenzuela y Vernez, 1974: 94).

Y la explican en tanto de acuerdo con estos autores, la caracterización socioeconómica de las familias autoproductoras de vivienda, no radica tanto en que obtengan en promedio los ingresos más bajos, sino en la inestabilidad de los mismos debido a su ocupación en el sector tradicional. Dadas estas circunstancias, la propiedad de un lote ofrece a las familias no sólo una vivienda sino una seguridad económica que busca sustituir a la que proporciona un empleo regular en el sector moderno. Además, la vivienda progresiva se adapta a la inestabilidad de los ingresos (Valenzuela y Vernez, *op.cit.* : 108).

Por otro lado, desde una perspectiva que busca llamar la atención sobre el papel de la vivienda "informal" en la producción de riqueza y en el camino de los sectores populares hacia el desarrollo de la propiedad privada, De Soto proporciona cifras para la vivienda popular en Lima que, de todos modos, no dejan de ser llamativas:

"... a junio de 1986 el valor de una vivienda informal promedio era de 22,038 dólares, y el valor total de los inmuebles situados en los asentamientos informales de Lima ascendía a 8,319.8 millones de dólares, es decir, a una cifra equivalente al 69.3 de la deuda externa total a largo plazo del Perú a ese mismo año..." (De Soto, 1986: 18)

2. Las formas de acceso al suelo. Invasión y loteos irregulares

Hasta aquí hemos visto lo que podríamos denominar la socio-demografía de la urbanización popular. Conviene tener en mente, para abordar lo que consideramos la dimensión jurídico-política de dicha urbanización, dos conclusiones generales, una sin duda trivial, pero que conviene tener presente en función del análisis que sigue, y otra que apunta a una característica menos evidente del fenómeno analizado. La primera es que los procesos de urbanización popular constituyen una forma de producción de la ciudad que se presenta como alternativa a lo que podríamos llamar las formas legítimas de dicha producción (la promoción capitalista legal y la producción asistida por el Estado) que en el contexto latinoamericano excluyen por su costo y formas de acceso, a una parte de la población que, aunque variable, asciende fácilmente al 50 % o más del total. La segunda es que, no necesariamente esa parte está compuesta primordialmente por los más pobres, ya que como hemos visto, incluso porciones significativas de la clase media suelen encontrar en la vivienda producida a través de la urbanización popular una solución habitacional.

Pero, ¿cuáles son los principales mecanismos y relaciones sociales a través de las cuales esta alternativa es acomodada socialmente dentro de un orden urbano estatalmente definido y desde el cual, en principio, es calificada como "anormal", esto es "ilegal", "irregular", "subnormal", "clandestina", etc.?

Abordaremos esta pregunta recurriendo a los mismos casos que nos sirvieron de ilustración en el apartado anterior, procurando sistematizar aquellos aspectos que por hipótesis consideramos relevantes para obtener una respuesta: a) los factores específicos que determinan el tipo de áreas y el estatuto de propiedad de las tierras ocupadas por la

urbanización popular; b) los mecanismos a través de los cuales se define un *statu quo* entre el orden estatal y la urbanización popular, es decir la tolerancia oficial; c) las formas de legitimación de la urbanización popular.

Es ya una distinción convencional hacer referencia a dos modalidades generales de acceso al suelo en los procesos de urbanización popular: la ocupación directa o invasión y la compra-venta irregular (Véase p.e. Azuela y Schteingart, 1988). Como veremos esta distinción requiere de un conjunto de precisiones para resultar significativa. Sin embargo remite a dos grandes variantes de acceso al suelo cuya importancia relativa varía considerablemente en diversos países e incluso en distintas ciudades correspondientes a un mismo país. En prácticamente todas las grandes ciudades latinoamericanas se presentan las dos formas de acceso inicial. Sin embargo una de ellas suele adquirir carácter predominante. ¿Por qué?

La cuestión parece presentarse asociada a tres grandes factores: a) La existencia o no de tierras aledañas al área urbanizada cuyo valor para usos alternativos (promoción capitalista privada, usos agrarios entre los fundamentales) es al momento en que comienzan a ser ocupadas, escasamente significativo o virtualmente nulo; b) la mayor o menor disponibilidad de áreas que o bien son de propiedad pública o poseen un estatuto de propiedad más o menos indefinido; c) las respuestas iniciales del Estado frente a los procesos de ocupación irregular, que operan a manera de precedente en la definición de un determinado *statu quo*.

En relación a estos tres factores generales, Lima y Bogotá se presentan como casos contrapuestos. En el primer caso, donde la apropiación directa ha sido la forma de acceso inicial predominante, existían grandes áreas disponibles que carecían

virtualmente de valor económico (laderas de los cerros, terrenos "eriazos"; esos terrenos eran fundamentalmente de propiedad estatal y; el Estado asumió desde el comienzo una tesitura que implicaba su compromiso de resolver la problemática de la vivienda popular, dentro de un marco más general que significaría generar un estatuto de excepción en relación con una multiplicidad de actividades económicas desarrolladas fuera del marco legal vigente. En Bogotá en cambio, no han existido virtualmente terrenos disponibles con un valor económico nulo; la tierra urbanizable pertenece a propietarios privados y el Estado nunca asumió a nivel local compromisos que pusieran en duda su carácter de protector de los derechos de propiedad.

El insignificante papel de las invasiones en el caso de Bogotá ha sido explicado como resultado de 1) La eficiencia de la policía o de las fuerzas armadas en movilizarse para responder a un intento de invasión; 2) la no disponibilidad de terrenos de propiedad pública combinada con el hecho de que la ciudad está ubicada en una meseta con tierras calificadas entre las más fértiles del país, lo que implica un alto costo político de la tolerancia gubernamental a las invasiones; 3) El clima frío y lluvioso que dificulta la ocupación a través de la rápida instalación de una vivienda precaria (Valenzuela y Vernez, 1974: 92-93).

Gilbert y Ward, al mismo tiempo que han cuestionado la idea de que el clima pueda constituir un factor explicativo sobre la base de que, la gente de todos modos está dispuesta a vivir en condiciones desfavorables, si supusiera que puede permanecer, lo probable es que invadiera, coinciden por lo demás con la explicación anterior, pero señalan además que, dentro de un marco legal vigente en Bogotá que es semejante al de otras ciudades colombianas donde las invasiones exitosas son

comunes, la policía normalmente ha actuado con prontitud frente a la denuncia de un propietario afectado por una invasión, y agregan otros factores que consideran significativos para explicar la ausencia de invasiones:

1) Existe una forma alternativa de adquisición de tierra para los pobres: el loteamiento irregular o "urbanización pirata". Se trata de un mecanismo que por diversas razones parece funcionar bastante bien, en tanto muchos pobres parecen estar en general satisfechos con el proceso y el costo del suelo, aunque crece rápidamente, se encuentra todavía dentro de las posibilidades de muchas familias pobres.

2) Las familias que no pueden costear el pago del suelo, son acomodadas dentro de un bien desarrollado mercado de alquiler, en áreas de vivienda pública, privada e irregular, que aloja a aproximadamente la mitad de la población de la ciudad.

3) El sistema político en Bogotá no ha utilizado la tierra como fuente de clientelismo, como ha ocurrido en Lima, en Chile durante el gobierno de Frei, o en otras ciudades colombianas. El sistema político ha sido mejor servido por la utilización del empleo y el aprovisionamiento de servicios que por las invasiones. Cosa en la que los políticos han sido ayudados por las urbanizaciones piratas y el reciente acongo de las autoridades de planeación para facilitar estos procesos (Gilbert y Ward, 1985: 80 y 81).

Pero ¿en qué medida estas circunstancias reseñadas por Gilbert y Ward explican efectivamente la ausencia de invasiones o a su vez son explicadas por esta última?, es decir por el hecho de que dada una eficaz represión sobre los procesos de invasión, las urbanizaciones piratas y, como veremos, la adecuación de las normas frente a su proliferación, han llegado a constituirse como la alternativa fundamental para la urbanización popular. Después de todo, si el clientelismo no

está ausente de la relación entre el Estado y los sectores populares en relación con otras cuestiones, lo lógico es suponer que su ausencia respecto de los procesos de acceso al suelo, obedece a las restricciones que enfrenta el gobierno para utilizar esa cuestión como fuente de relaciones clientelares.

En definitiva, resulta razonable sostener que es la ausencia de tierra de propiedad pública, junto con el valor mercantil de la tierra urbanizable, y el consiguiente alto costo político para las autoridades de la tolerancia frente a las invasiones, lo que determina su eficaz represión por parte del Estado, y por consiguiente explica que sea la modalidad del "loteo o fraccionamiento irregular" la alternativa viable para los procesos de urbanización popular.

Los casos de Lima y Caracas, donde el fenómeno predominante ha sido precisamente, la modalidad invasión fundamentalmente en tierras de propiedad pública o con un estatuto de propiedad mal definido, parecen confirmar lo anterior.

En el caso de Lima, la disponibilidad de tierras fiscales en proviene de la existencia de grandes áreas no cultivables que por disposición constitucional fueron definidas como de propiedad pública, en tanto que las tierras cultivables correspondientes a los valles irrigados por los ríos, pertenecieron a la oligarquía (Calderón, 1987: 13) Inicialmente la asignación de las tierras fiscales a diferentes usos, dada su abundancia, no fue conflictiva. A través del sistema de concesiones pasaron en parte a propietarios privados (explotación de canteras, p.e.), pero su destino fundamental fue el de albergar barriadas (Calderón, op. cit. : 14)

Globalmente, el papel jugado por la tierras fiscales en la formación de las barriadas se aprecia en el hecho de que para

1972, un 42.5 % de las barriadas se situaban en tierras fiscales, 34.5 % en tierras en litigio y sólo 18 % en tierras de propiedad privada (Collier, 1970). Para 1986, la proporción correspondiente a 773 asentamientos registrados, era de 78 % en tierras de propiedad fiscal y sólo 10% para áreas en litigio y de propiedad privada (Allou, 1989, citado en Calderón, op.cit.: 18).

En Caracas, en donde como se puede apreciar en el cuadro 2.9, el predominio de las tierras de propiedad pública en la formación de los barrios populares no es tan grande como en Lima, por otro lado las tierras ocupadas por los procesos de urbanización popular han sido normalmente, tanto tratándose de tierras de propiedad pública como de propiedad privada, aquellas que carecen, al momento de su ocupación, de valor para su comercialización a través de mecanismos legales. De hecho, la pasividad de los propietarios privados, en aquellos casos en que tierras de propiedad privada son invadidas, se explica por el hecho de que los barrios, aunque forman parte de la ciudad, siempre se ubican en áreas despreciadas en primera instancia por la demanda solvente. Pero la misma ocupación termina por aumentar la demanda en las tierras ocupadas y en las aledañas. Así en el momento en que el área del barrio es demandada por la dinámica de la ciudad, aparece la posibilidad de expulsión. Esto sucedió en los años cincuenta y sesenta (Bolívar, 1980: 79). Las operaciones de renovación urbana alcanzaron a los barrios de ranchos, pero además la renovación de las áreas centrales alimenta la formación de nuevos barrios y la densificación de los existentes. "En Caracas, además de las migraciones y el crecimiento demográfico de la población, los desalojos han sido importantes en la creación de inmensas barriadas de ranchos" (Bolívar, op. cit.: 80). Una acción de

desalojo va acompañada de su gemela, la producción de ranchos.

BARRIOS SEGUN TENENCIA DE LA TIERRA AREA METROPOLITANA DE CARACAS (1978)											
PUBLICA		PRIVADA				MIXTA				SIN INFORMACION	
Nro. Barrios	Hro. Población	Area	Hro. Población	Area	Nro. Barrios	Hro. Población	Area	Nro. Barrios	Hro. Población	Area	Nro. Barrios
141	595,276	1571.44	145,819	499.44	167,491	610	52	203,309	525		
80.2	81.8	49.0	18.7	12.6	18.0	15.7	14.3	19.0	18.5	17.4	14.4

Fuente: Bolívar y Bonnefoy, 1991: cuadro 1, con base en documentos oficiales.

La Paz, por su parte, se presenta como un caso extremo de ausencia de compromiso estatal con la urbanización y la vivienda popular. Esa ausencia de compromiso, sin embargo, ha contado con su correspondiente sanción formal a través de los dispositivos que regulan la urbanización del suelo y que exoneran al Estado de toda obligación respecto del mejoramiento de los barrios populares, al mismo tiempo que permiten un activo mercado del suelo destinado a vivienda popular.

De acuerdo con Van Linvert, en dicha ciudad el acceso a la vivienda propia por parte de los sectores populares se ha dado fundamentalmente a través de loteos clandestinos y actualmente de una figura -las subdivisiones- que elimina el carácter clandestino al mismo tiempo que preserva las características materiales de los barrios populares. Según dicho autor "Los determinantes más importantes de la renta del suelo en la Paz son: la ubicación respecto al Casco Urbano Central; las destinaciones actuales y futuras del suelo; los niveles de infraestructura y equipamientos sociales; y la posibilidad de realizar la construcción de viviendas o de otros edificios" (op. cit.: 73). Y agrega que dentro de estos determinantes juega un papel importante la construibilidad en las zonas altas

con pendiente, que incluso en distancias relativamente cortas al casco urbano, determinan una baja renta del suelo. De allí que sea en el "Alto", una planicie situada a 4,000 metros sobre el nivel del mar, donde se desarrolla una ciudad satélite de familias de ingresos bajos (op.cit.:73).

En este caso, por otra parte, la vivienda subvencionada por el sector público resulta una alternativa virtualmente inexistente, ya que la producción de vivienda de este tipo era de sólo 1,000 unidades anuales para todo el país en los años ochenta (op.cit.: 75).

Es lógico suponer que una "solución" como la precedente sólo resulta factible en una situación de muy escasa o nula politización de la problemática de la urbanización popular, de otro modo resulta casi obligada una actitud más activa y necesariamente más comprometida por parte del poder público.

La argumentación precedente puede dejar en el lector la impresión de estar basada en una explicación de corte economicista que podría resumirse como sigue: en última instancia el papel relativo de la ocupación de hecho y los loteos o fraccionamientos irregulares en los procesos de urbanización popular, depende de la disponibilidad relativa de tierras de propiedad pública y con un valor económico en el mercado legal inicialmente nulo o insignificante.

De lo que se trata, en definitiva, es que las instancias estatales, enfrentadas a la problemática de la vivienda popular, dada la inexistencia de mecanismos públicos que posibiliten el acceso sino del conjunto de la clase trabajadora, de su mayoría, a una vivienda adecuada en los términos definidos por el propio orden estatal, se verán ante la necesidad de desarrollar mecanismos que regulen el acceso de dicha clase a las soluciones habitacionales que en los hechos

van definiéndose. Pero deben hacerlo en un contexto en el cual el mercado inmobiliario constituye un circuito de acumulación relevante y la propiedad privada del suelo la institución en la que dicho circuito se sostiene.

La vivienda popular, su soporte el suelo, su producción y su intercambio mercantil, no escapan a esta lógica, independientemente de que las condiciones concretas posibiliten que los asentamiento populares se originen a través de procesos de ocupación de hecho y no del intercambio mercantil. De modo que, en definitiva, ya sea a través de intervenciones ostensibles y formalizadas o de formas "encubiertas" de intervención, el Estado en definitiva opera como regulador de un mercado *sui generis* de vivienda que es al mismo tiempo una porción del mercado inmobiliario general. Se trata por lo demás de un mercado *sui generis* cuyo referente último es la propiedad privada del suelo.

3. La propiedad privada y la legitimación de los barrios populares.

Pero si en definitiva se trata de regular un mercado inmobiliario *sui generis*, esta regulación dista de constituir un proceso que se da en todas partes de la misma forma y que conduzca siempre a los mismos resultados. Pues no sólo se trata de un tipo de regulación problemática, sino además de uno cuya demanda está constituida por las clases subalternas y que por consiguiente constituye un importante componente de la relación entre el Estado y dichas clases.

Los casos que aquí hemos venido utilizando como referente, así como el caso de México, que abordaremos en los siguientes capítulos, muestran en principio el desarrollo de una multiplicidad de mecanismos orientados a acomodar la urbanización popular respecto de la institución de la propiedad privada y del orden urbano legítimo (esto es el que está establecido en las leyes y normas aplicables a la organización del espacio urbano) y el sostenimiento de un grado aceptable de control estatal de los conflictos y demandas emergentes de los procesos de urbanización popular.

Tal acomodo implica por lo general una serie de marchas y contramarchas y muchas veces resulta marcado por decisiones cuyas consecuencias no calculadas, operan como precedentes que condicionan a posteriori los márgenes de acción con que cuentan las instituciones estatales. Pero, en todo caso, cabe destacar desde un principio un rasgo común: las políticas y programas referidos a la urbanización popular, prácticamente en ningún caso implican la institucionalización de derechos que puedan ser invocados de modo unívoco y universal por los pobladores, en su carácter de poseedores de un predio en un asentamiento popular.

El caso de Lima, en el cual la existencia, al menos hasta hace algunos años, de abundantes áreas de propiedad fiscal no urbanizadas, marcó profundamente la evolución de la urbanización popular, muestra las dificultades para encasillar las formas de acceso al suelo en "inversión" y ocupación a través de alguna forma de transacción mercantil con el propietario o de quien se ostenta como tal. De hecho, lo que muestra la historia de las barriadas limeñas, es una serie de sucesivos intentos por controlar y al mismo tiempo capitalizar políticamente los procesos de urbanización popular, a través del despliegue a lo largo del tiempo de una multiplicidad de dispositivos tanto legales como puramente políticos.

Si la dominante ha sido la ocupación de tierras de propiedad fiscal, tal ocupación difícilmente puede ser caracterizada como un proceso "espontáneo" respecto del cual el Estado se habría limitado a intervenir para ordenarlo y regular los conflictos, sino como uno donde el Estado ya desde los años cincuenta convirtió a las barriadas y al acceso al suelo y su legitimación, en objeto privilegiado de su relación con los sectores populares.

Los principales rasgos de este proceso, considerando centralmente las formas de acceso al suelo y las formas de legitimación de los asentamientos populares, pueden resumirse como sigue.

En una primera etapa que transcurre entre los años veinte y treinta, la ocupación directa de tierras periféricas sin uso económico alguno, se da de forma individual y de modo paulatino y sin trascender a la esfera política, sino en todo caso a través de los escándalos provocados por la aparición de operaciones inmobiliarias fraudulentas (Riofrio, 1982: 64).

Como en buena parte de los países latinoamericanos, la nueva problemática habitacional derivada del crecimiento de las

clases medias y las clases trabajadoras, fue enfrentada en principio a través de la asunción del modelo de la "vivienda de interés social" y de la reglamentación de la urbanización del suelo. Una reglamentación que responde por una parte a la emergencia de conflictos generados por la aparición de loteos especulativos en los cuales los fraccionadores no cumplen con las promesas realizadas a su clientela y presentan un conjunto de vicios contractuales y la insistencia a través de la legislación, en el establecimiento de estándares para la urbanización del suelo que no se compadecen con los niveles de ingreso de la demanda potencial conformada por las nuevas clases trabajadoras.

Al igual que en otros países latinoamericanos, los intentos relacionados con la vivienda de interés social se mostraron en un plazo relativamente corto como un fracaso, pues no estuvieron montados sobre esquemas de financiamiento autosustentables sino más bien por una perspectiva voluntarista: las nuevas soluciones resultaron demasiado caras para los trabajadores y demasiado onerosas para el presupuesto estatal y, por otro lado, de hecho también las nuevas capas medias experimentan el problema de la vivienda, con la diferencia de que su mayor nivel de ingresos las convierte en la clientela real de los esquemas de vivienda de interés social (Riofrío, 1982: 66-69).

Pero entonces, ¿cuál es la alternativa que resta para la demanda no satisfecha que va convirtiéndose en masiva? Autores como Riofrío, señalan la ausencia de una expansión de la oferta de vivienda barata de alquiler (*ibid.*), pero no aciertan a explicar la ausencia de tal expansión. Sin embargo las razones en definitiva son bastante obvias: los viejos cascos urbanos ya están plenamente urbanizados y la producción de nueva vivienda en renta en área de expansión enfrenta los mismos obstáculos

que la urbanización regulada: estándares que no la hacen redituable dados los niveles de ingreso de su clientela potencial.

El resultado será, en Lima, la masificación de las invasiones, las cuales dada la relativa abundancia de tierras de propiedad fiscal sin valor económico en el momento de su ocupación, se presentan, en principio, como una alternativa viable que opacará, en la medida que no sean objeto de represión sistemática y consistente, a la otra alternativa presente en otras ciudades latinoamericanas: el loteo que por no cumplir con las normas establecidas o porque se acoge a estándares mínimos, puede ofrecer alternativas lo suficientemente baratas como para tener como clientela a los sectores populares.

Claro está que la masificación del fenómeno, no pudo pasar inadvertida frente a la opinión pública y el gobierno. En este punto, las decisiones tomadas en muchos casos bajo condiciones fortuitas, pueden marcar el futuro de las formas de intervención estatal respecto de la urbanización popular. En los años treinta, así ocurrió en Lima de acuerdo con diferentes autores (Calderón, 1987: 13): la reubicación en tierras de propiedad fiscal de un asentamiento arrasado por el crecimiento del Rimac sentó el precedente de un primer reconocimiento de derechos adquiridos a través de la ocupación de hecho. Sin embargo es probable que un acontecimiento como este no hubiera tenido el significado que le atribuye De Soto (1987: 39), si tanto los partidos políticos como las autoridades en funciones, no hubieran percibido la cuestión de las "barriadas" no sólo como un problema sino también como una oportunidad política a través del amparo, la protección e incluso la promoción de las invasiones.

Este punto de inflexión se produjo en Lima entre los años cuarenta y cincuenta cuando, primero un presidente electo y luego uno de facto y otros políticos con aspiraciones, así como un partido de oposición, el APRA, entonces de orientación marxista, decidieron intervenir de diferentes formas en favor de las barriadas (Riofrío, 1978: 29, De Soto, 1987: 40-44).

De este modo, en los años 50 se constituye durante el gobierno de Odría (1948-1956) la primera gran barriada con apoyo público, San Martín de Porres (Riofrío, 1982: 70). El gobierno conservador de Prado (1956-1961), aunque se opone a la formación de nuevos asentamientos, no los impide y, de hecho avanza un paso adelante en la definición de una política. La Ley de barriadas de 1961 se propone objetivos que también han sido recurrentes en otros países: legalizar los asentamientos y mejorarlos e impedir la formación de nuevos asentamientos, y la implementación de proyectos de lotes con servicios.

Esta política converge con la atención prestada por la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) al tema, que dicha agencia vinculó con la inestabilidad política. Sobre todo a partir del gobierno de Belaúnde (1963-1968), la ideología del "autodesarrollo" se hace presente en el discurso oficial. Con la ley se crearían organismos encargados de atender el asunto. De la erradicación se avanzaba hacia la "integración" (Riofrío, 1982: 70):

El hecho de que los gobiernos aceptaran la participación de la población organizada como interlocutor válido, constituye una importante conquista del sector popular, pero no debe sorprender. El Estado reconoce a la población el "derecho" de mejorar su propia vivienda y su barrio, y se compromete a "ayudar" en dicho propósito. Lo esencial de dicho proceso debe ser proporcionado por la misma población y ello es imposible sin una cierta organización de la población que sea capaz de movilizar los esfuerzos individuales (op. cit: 71).

En rigor, de acuerdo con los propios estudios realizados por Rieffro y otros autores, más que tratarse de una avance de la "erradicación" a la integración, en la medida que la erradicación nunca fue una política aplicada sistemáticamente, se trató de incorporar al orden jurídico estatal, un fenómeno que ya había sido incorporado ampliamente en el orden político. Pero aquí surge la pregunta de ¿por qué esta tendencia a la formalización de la urbanización popular? No se trata, por lo demás, de una tendencia que se presente en todos los casos, allí está para ilustrarlo, como veremos más adelante, la persistente "ilegalidad" de los barrios de rancho de Caracas.

En definitiva parece tratarse de una tendencia que se vincula con la búsqueda de someter el proceso a las reglas de juego establecidas por el Estado, y cuya profundidad y alcances normalmente aparece vinculado al grado en que la falta de cauces formales para el mismo, es percibida desde las esferas estatales y desde las clases dominantes como una amenaza para el orden establecido.

Evidentemente, en la medida que el fenómeno busca ser institucionalizado, nunca lo será bajo una forma universal, como sería por ejemplo la de establecer taxativamente derechos derivados de la posesión o decretar sin más los procedimientos de regularización que de allí en adelante abrán de aplicarse para cualquier barriada, pues esto sería equivalente a aceptar oficialmente la legitimidad de los procesos de apropiación en los que se basa la urbanización popular, sino en una fórmula de amnistía tal como la mencionada.

En el caso de Lima, la amnistía (regularización y mejoramiento de las barriadas ya existentes) fue acompañada del planteamiento de lotes y servicios, haciendo de este modo congruente el no reconocimiento de futuras invasiones con la existencia de una alternativa legal asistida por el Estado.

Sin embargo, como suele ocurrir, tanto los recursos destinados a las barriadas existentes como a los aplicados en los proyectos de lotes y servicios, resultaron sumamente magros. Estos últimos, por lo demás, "demasiado caros para la demanda y también para el Estado" (Riofrío, op.cit: 72).

La formalización de las políticas hacia las barriadas, requirió organizar la interlocución de los pobladores con las instituciones del Estado encargadas de llevarlas adelante, es decir su "reconocimiento político", manifestándose así otra contradicción en que las normalmente resultan atrapadas tales políticas: por una parte la gestión de las políticas de mejoramiento y regularización no puede, en la medida que implica un conjunto de elementos colectivos del hábitat popular, ser emprendida a través de la relación individualizada con los pobladores pero, por otro lado el reconocimiento de un interlocutor colectivo, requiere por otra parte lidiar con los problemas de liderazgos alternativos y, normalmente en conflicto, existentes y, en la medida que su representatividad y reconocimiento entre la población, sea elevado, presentan a las instituciones estatales el problema de que sus demandas rebasen los objetivos políticos fijados por el Estado a la "participación popular".

Esta contradicción va a ser, precisamente, la que se en su momento haría estallar la política implementada por el gobierno militar instaurado a partir de 1968. Dicho gobierno hizo ostensible durante sus dos primeros años, su decisión de no aceptar nuevas invasiones, pero sin que esto se haya traducido en principio en la oferta de alguna alternativa. Sucedió lo previsible, se produjeron nuevas invasiones en áreas que de ningún modo resultaba deseable, desde la perspectiva gubernamental, que se establecieran asentamientos populares. Luego de acciones represivas que cobraron en la figura de un

líder barrial, un mártir popular y el encarcelamiento de un obispo que apoyó una ocupación, se produjo el desenlace, bajo una figura cuya localización especial de alguna manera se encontraba ya prevista en el Plan de Desarrollo Metropolitano (PLANDEMET): la fundación de Villa El Salvador, a partir del traslado de los invasores, que en menos de 15 días ya eran al menos 6,000 (Ríofrío, 1978: 42,43).

"Nadie habría pensado vivir allí... salvo los planificadores del crecimiento de la ciudad. Los terrenos ya estaban programados como zona de expansión urbana por el PLANDEMET" (Ríofrío, op.cit: 44).

Durante los primeros años de gobierno, además de esta nueva solución, hubo una acción de mejoramiento de las barriadas existentes: titulación, dotación de servicios y organización vecinal. Villa El Salvador, por su parte, se destinó a partir de 1971 a acoger a todo aquel que necesitara una vivienda en barriada. Allí y sólo allí era posible invadir. De este modo quedaban protegidos los terrenos de propiedad privada prevaletentes en la ciudad. El autocenso de 1973 arrojó allí 105,000 habitantes, en un área calculada por el Ministerio de vivienda para contener entre 300,000 y 320,000 habitantes (para 1978 ya eran entre 180,000 y 200,000) (Ríofrío:op.cit., 44-45).

A través del esquema del SINAMOS el gobierno intentó ponerse a la cabeza del esquema de "autodesarrollo", y en el caso de Villa El Salvador, lo hizo efectivamente asignando una cantidad de recursos significativos a la infraestructura y los servicios básicos y durante un cierto periodo, aceptando o convergiendo con las decisiones y orientaciones impuestas a la acción colectiva por la Junta reconocida por el SINAMOS. Sin embargo en la medida que los planteamientos de dicha junta fueron más allá de los objetivos planteados por el gobierno

para el "autodesarrollo" de las barriadas, se produjo una ruptura creciente de éste con la organización de pobladores (Cfr. Skinner, 1982).

El siguiente acto fue que, sustituido Velasco por otro presidente militar de orientación más conservadora (Martínez Bermúdez), el gobierno procuró replegarse en relación con la posición activista desplegada a través del SINAMOS por el gobierno de Velasco, redireccionando la acción estatal en el sentido del "automejoramiento" y no del soporte gubernamental directo al desarrollo y consolidación de las barriadas (Ríofrío, 1978: 77).

La última etapa, al menos la que ha sido descripta por quienes han investigado el proceso seguido por la política desplegada hacia las barriadas, reúne dos rasgos: por una parte la municipalización de la cuestión de la tierra y la regularización; por otra, la aparición de los loteos irregulares a través de un resquicio proporcionado por la ley de reforma agraria.

Dentro de esta evolución general que implicó una marcada tendencia al involucramiento directo del Estado en los procesos de urbanización popular y la definición de diversos y sucesivos estatutos de excepción para los barrios populares, la regularización de la propiedad del suelo, manejada en principio como parte de una política de "borrón y cuenta nueva" (es decir de legitimación de las barriadas existentes y de manifestación del propósito estatal de desalentar nuevas invasiones), se convirtió en componente central de la relación entre el Estado y los asentamientos populares, sin que esto significara, hasta los últimos años, que el Estado otorgara masivamente títulos de propiedad a los pobladores de las barriadas.

En efecto, tal como se puede apreciar a través del cuadro 2.10, desde 1961, año en el que en virtud de una ley expedida

en ese mismo año, se abrió la posibilidad del otorgamiento de la plena propiedad a los pobladores de las barriadas ya existentes, hasta 1981, sólo se habían expedido 18.861 títulos de propiedad. Una morosidad que sin duda, más que explicarse por las dificultades técnicas que enfrentan normalmente estos procedimientos, sólo puede ser entendida en función del cambiante papel político de la regularización. De otro modo no se explica que, una vez municipalizada la cuestión, la administración municipal haya podido otorgar casi 80,000 títulos en tres años.

LIMA
TÍTULOS DE PROPIEDAD OTORGADOS EN BARRIADAS
(1961-1986)

1961-1981	1982-1983 (ADM. AP)	1984-1986 (ADM. IU)	1982-1986 (*)	TOTAL
18.861	23.415	79.769	31.155	152.520
12 %	15 %	52 %	21 %	100 %

Fuente: Allou, 1989

* Se desconoce si los títulos fueron otorgados por la admon. AP o IU.

Dicho de otro modo, la cuestión de la regularización de la propiedad se presenta en Lima, al igual que en otras ciudades, como uno de los tantos dispositivos de la relación entre los sectores populares y el Estado, en la medida que dicha relación está mediada por la propiedad del suelo y en tanto el Estado posee de modo exclusivo la capacidad de otorgar legitimidad jurídica a las formas de apropiación real que se desarrollan en los procesos de urbanización popular. Esta capacidad, por lo demás, adquirirá un papel tanto más central, cuanto más alejados estén las formas de adquisición de la posesión del

suelo en los asentamientos populares, de los procedimientos establecidos por las leyes que regulan la transmisión de la propiedad inmueble.

Frente al caso de Lima, caracterizado por lo que podríamos denominar un alto grado de activismo estatal frente al fenómeno de las barriadas, el de Caracas parece caracterizarse por lo contrario: la proliferación, consolidación e incluso extrema saturación de los barrios de rancho, sin que nunca se haya intentado desarrollar una política explícitamente formulada y más o menos sistemática de integración y regularización jurídica de dichos barrios. Por otro lado, si bien es un hecho admitido por diversos investigadores, que la obtención de la propiedad legal no es una condición necesaria para que se produzca la consolidación y mejoramiento de los barrios populares irregulares, si se reconoce también de modo generalizado, que el grado de seguridad existente en las posibilidades de permanencia a largo plazo del asentamiento, constituye un condicionante fundamental en ese sentido (Cfr. Varley, 1993: 200-205).

De modo que si como es el caso en la ciudad de Caracas, los asentamientos populares han tendido a consolidarse con el tiempo, es lógico suponer que han existido formas de intervención estatal que de alguna manera han proporcionado un cierto grado de certidumbre a los pobladores con respecto a la seguridad de la posesión. Y, efectivamente, así ha sido, pero en un marco en el cual, al mismo tiempo que ha existido un alto grado de permisividad estatal frente a las invasiones (esto es a la apropiación compulsiva de la tierra) no ha existido ninguna iniciativa sistemática para incorporar jurídicamente, tanto en el terreno de las normas urbanísticas como de propiedad, a los barrios de rancho.

Surgen entonces en este caso tres cuestiones básicas: 1) A través de qué mecanismos se ha producido el acomodo de la apropiación compulsiva con la protección estatal a la propiedad del suelo ; 2) Qué tipos de formas de intervención han dado certidumbre en la posesión a los pobladores de los barrios de rancho y; 3) Por qué, dado que los barrios de rancho en general han sido aceptados como una realidad irreversible, no se han emprendido acciones sistemáticas orientadas a su plena integración al orden jurídico vigente. Como veremos, la literatura disponible sobre el tema, proporciona en términos generales respuestas a las dos primeras preguntas, pero no a la tercera.

Como hemos visto en el apartado anterior, si bien la invasión no ha sido la única modalidad de ocupación del suelo que ha estado en el origen de los barrios de rancho, tanto en Caracas como en otras ciudades venezolanas, la modalidad absolutamente predominante de acceso inicial al suelo ha sido la invasión. Si bien el origen de esta situación tiene que ver en Caracas, al igual que en Lima, con la existencia de terrenos que por sus características morfológicas (en este caso quebradas y barrancas con elevadas pendientes) carecían de un uso económico y que además en gran medida eran de propiedad fiscal, como muestran las cifras del cuadro 2.11, una parte no desdeñable de los barrios de rancho están situados en terrenos de propiedad privada. De modo que en principio, lo que ha posibilitado la consolidación de una "tradicción de invasión" no ha sido solo la relativa disponibilidad de terrenos "despreciados" para los procesos de urbanización formal y de propiedad fiscal, sino también la continuidad en la permisividad del gobierno frente a las invasiones, sólo interrumpida durante la dictadura de Pérez Giménez, cuyo gobierno declaró la "guerra a los ranchos".

Esto no significó que invariablemente las invasiones fueran consentidas por el gobierno. ya que de acuerdo con los estudios disponibles, siempre ha existido un cierto nivel de represión y, para muchos asentamientos, la posibilidad latente de desalojo aun mucho después de su formación (Bolívar, 1993: 3, Lovera, 1993: 139)

Ahora bien si no resulta problemático que el estado consienta la apropiación ilegal de tierras de propiedad fiscal, no puede suponerse lo mismo respecto de las que son de propiedad privada. Tal como lo ha formulado Lovera (1993: 148), una cuestión importante es cómo en una sociedad donde la propiedad privada del suelo es una institución a defender, el Estado maneja la apropiación compulsiva por los sectores populares y cómo estos se enfrentan a esa situación.

La respuesta que el autor mencionado plantea es la siguiente:

1) La generalización del fenómeno, tanto en terrenos públicos como privados, aunque con predominio de los primeros. Aun cuando esta práctica se generalizó desde 1958, también se daba con el gobierno militar que la reprimía, incluso durante dicho gobierno se hicieron obras de mejoramiento por la vía del gobierno municipal. Sin embargo desde el advenimiento de la democracia la ocupación directa de tierras se hizo más sistemática, llegando a abarcar a más de la mitad de la población en las principales ciudades.

2) Un conjunto de circunstancias concurrentes: inexistencia virtual de otras alternativas; los partidos políticos, otras organizaciones y líderes sociales han protegido y promovido la invasión; el sistema político ha permitido que los pobladores den una solución a sus necesidades habitacionales que el Estado no ha sido capaz de proporcionar. Además la tolerancia no sólo se explica por el sistema político nacional, sino también por

su funcionamiento a nivel local, y en efecto muchas invasiones se sostienen por la intervención del poder municipal, directamente o a través de partidos políticos (Lovera, 1993: 149, 150).

Pero, obviamente, la generalización de las invasiones no explica la tolerancia sino que es explicada por ella. Por otro lado, bajo qué condiciones los sistemas políticos nacional y local venezolanos han posibilitado esta permisividad estatal frente a las invasiones, es sintetizado en relación con un estudio realizado para la ciudad de Valencia, en los siguientes términos:

La población de bajos ingresos de Valencia obtiene vivienda en tierras pertenecientes originalmente tanto al gobierno como a propietarios privados. La limitada represión se debe en parte al bajo valor de la tierra, en parte a las ventajas electorales para el partido en el poder resultantes de permitir la invasión, y en parte a la compensación que el rico Estado venezolano puede proporcionar a los invasores por sus mejoras en caso de que sean removidos del lugar, o a los propietarios privados en caso de que la invasión se consolide. En todo caso, la acción concertada por parte del estado para expulsar a los invasores no es usual y pocas invasiones en gran escala han sido reprimidas con severidad por largos periodos. Las tierras de propiedad privada están mejor protegidas por el estado que las tierras de propiedad pública, pero la recurrencia de las invasiones de tierras de propiedad privada muestran que esto es un elemento de disuasión poco efectivo. En general, parecería que el balance de las ventajas en Valencia para los políticos, las autoridades locales e incluso a menudo para los propietarios privados, se inclina del lado de las invasiones. (Gilbert y Ward, 1985: 104).

En definitiva, parecería que, en lo que respecta a la invasión de tierras de propiedad privada, lo que explica la posibilidad de la tolerancia estatal, es la existencia de mecanismos que permiten conciliar los intereses de los propietarios con lo que en forma superficial podría aparecer como la tolerancia del "despojo" de la propiedad privada. Todo parece indicar, por el contrario, y alguna referencias respecto al caso de Caracas así parecen confirmarlo (Bolívar, 1982: 82-84), que en buena medida la invasión de tales tierras ha funcionado, como un mecanismo que ha permitido a propietarios de tierras de escaso valor, ya sea por sus características intrínsecas (morfológicas) o por su localización respecto del área urbana legítima (o susceptible de ser urbanizada legalmente) y respecto de las redes de infraestructura y de servicios públicos), obtener por ellas beneficios que de otro modo no podrían obtener. Ya sea a través del pago compensatorio realizado por el Estado, ya sea porque las invasiones funcionan en algunos casos como forma encubiertas de fraccionamiento irregular del suelo.

En suma, lo que muestra el caso de Caracas, en todo caso, es que la distinción taxativa que establecen algunos autores en relación con la mayor o menor tolerancia estatal, depende del carácter "fundamental" o "secundario" de las normas conculcadas (Zorro y Gilbert, 1982: 153), no es aplicable de modo general.

En cuanto a la segunda pregunta, por una parte se sostiene que si bien los barrios de rancho han sido aceptados como un hecho irreversible y han sido reconocidos a través de diversos mecanismos indirectos, este reconocimiento, como hemos señalado, no deja de estar sujeto a eventuales acciones de erradicación. Actualmente aunque los barrios han "legitimado su existencia", no han sido reconocidos jurídicamente y en

consecuencia están a merced de ser demolidos en cualquier momento. Lo que puede suceder cuando se colapsan las construcciones, hay "peligro" para los habitantes, cuando su localización entorpece el desarrollo de la promoción inmobiliaria capitalista, o cuando su visibilidad y apariencia entra en contradicción con los sectores de la clase dominante o en el poder (Bolívar, 1993: 3).

Pero en la medida que los autores consultados, no examinan esta cuestión de modo sistemático y por consiguiente no sabemos cómo y en qué condiciones, factores que podrían aparecer como una amenaza generalizada para los asentamientos populares, tales como la dinámica de la promoción inmobiliaria capitalista, de hecho no operan en general como tales, en tanto al parecer la tendencia claramente predominante es la de la consolidación a lo largo del tiempo.

Por consiguiente, las formas de reconocimiento indirecto y parcial, parecen resultar suficientes en el caso de Caracas, para que los pobladores inviertan en el mejoramiento y ampliación de sus viviendas y para que opere un dinámico mercado inmobiliario tanto de compra-venta como de alquiler.

Estas formas, reconocidas por lo demás en otros contextos como señales que actúan positivamente en términos de la consolidación (Varley, 1993: 200-205), han sido la ejecución de programas de introducción de servicios, que desde 1962 han significado para Bolívar una forma de reconocimiento de los barrios (Bolívar, 1982), la inclusión en los programas reguladores de zonas ocupadas por barrios de rancho, como zonas habitacionales (Lovers, 1993: 151), el reconocimiento, a través de un pago compensatorio en casos de desalojo, de las mejoras realizadas al terreno y de la construcción ("bienhechurías") (Bolívar 1993: 3,4, Lovers, 1993: 150) y diversos procedimientos aplicados por la autoridad municipal,

como el otorgamiento de certificados de posesión (Pérez y Nikken, 1979).

Como en todas partes, en Caracas la existencia de organizaciones de pobladores (y en muchos casos la exigencia de que tal organización exista y sea reconocida por el organismo correspondiente) y la movilización de los pobladores juegan un papel significativo en la obtención de los servicios públicos y, también como parece ser la regla general, los programas de introducción de servicios implican distintas formas de cooperación por parte de los pobladores (Bolívar, 1982: 87-89).

Pero lo cierto es que estas formas parciales e indirectas de reconocimiento de los barrios de rancho, no han evolucionado en la dirección de procedimientos institucionalizados que lleven a la plena incorporación de los barrios populares a la ciudad legítima. Ello a pesar de que cuando todavía el fenómeno no tenía la masividad que adquirió posteriormente, se realizaron diversos intentos, finalmente frustrados, orientados en ese sentido. Es el caso de la intervención realizada en 1954 sobre el "Cerro Piloto", al oeste de la capital, durante la dictadura de Pérez Giménez, escogida para el estudio y elaboración de recomendaciones preliminares y del "Programa de 10 años para la eliminación y mejoramiento de las zonas de ranchos del Area Metropolitana de Caracas", creado durante el gobierno de Rómulo Betancourt en 1962. Ambas propuestas que pretendían poner orden a lo construido, no pudieron seguir adelante, principalmente por razones políticas (Bolívar, 1993: 3).

Y a pesar también que de acuerdo con los especialistas una reivindicación central manifestada a lo largo del proceso de construcción de los barrios ha sido la seguridad en lo conquistado y la consideración y valorización de lo construido

con sus manos y el esfuerzo de un shorro continuo (Bolívar y Bonnefoy, 1987: 82).

Todo parece indicar que en este caso, la ausencia de una tendencia a la plena integración jurídica forma parte de un círculo vicioso que ha venido siendo manipulado desde las esferas estatales, configurándose así una situación que ha permitido mantener permanentemente desactivada la posibilidad de la reivindicación, persistente y organizada por parte de los pobladores, de tal integración. Está claro, por lo demás, que si tal como plantean los estudiosos del problema, esto significa que la consolidación de los asentamientos populares en Caracas nunca puede considerarse definitiva, resulta obvio que no se trata para los pobladores de una reivindicación secundaria.

Veamos en qué consiste tal círculo vicioso. El gobierno ha tenido una actitud permisiva frente a las invasiones y, al mismo tiempo, sus intervenciones se han limitado fundamentalmente a la introducción de servicios básicos y a formas indirectas o parciales de reconocimiento que facilitan el statu quo, al mismo tiempo que lo eximen de cualquier compromiso definitivo e irreversible con los barrios de rancho.

Esto parecería contradecir la evolución observada en el sentido de que la persistencia de este tipo de intervenciones, ha ido debilitando la idea de la transitoriedad de los barrios, y se ha ido imponiendo la necesidad del reconocimiento. Así, en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987, se establece que los planes de desarrollo urbano local deben contener la identificación de las áreas de desarrollo urbano no controlado, con indicación de las características a corregir para incorporarlas al área urbana. Al mismo tiempo establece los planes de erradicación total o parcial de asentamientos "no controlados" localizados en áreas que interfieran con la

infraestructura y el equipamientos de servicios públicos, en cuyo caso establezca que no procederá indemnización alguna. De modo que se mantiene el poder discrecional del Estado para determinar el reconocimiento (Levera, 1993: 151).

Pero precisamente, la ausencia de intervenciones que significaran introducir un mínimo ordenamiento urbanístico en los barrios de rancho, ha implicado una forma de producción del marco construido que determina que las "características a corregir", impliquen en la práctica la necesidad de rehacer gran parte de lo hecho. En efecto, se trata de áreas urbanizadas que, como hemos visto, no cuentan ni con sistemas viales, ni infraestructura, ni equipamientos, ni con los espacios disponibles como para su introducción, compatibles con cualquier norma por mínima que sea, y que además adolecen de vicios constructivos y de problemas estructurales que, si bien no han sido objeto de una evaluación sistemática, son reconocidos como un grave problema por los propios estudiosos que abogan por el pleno reconocimiento jurídico de los barrios (Bolívar, 1993: 78-80).

Ante este panorama, no resulta difícil explicarse por qué la renuencia gubernamental a asumir programáticamente la integración urbanística de los barrios, cuya ausencia a su vez parece ser un obstáculo decisivo para que se lleven adelante programas de regularización de la propiedad. En efecto, razonablemente, quienes abogan por la integración jurídica de los barrios, argumentan que no es posible proceder a regularizar la propiedad si no se emprenden programas globales de regularización urbana (Bolívar, 1993: 80-83). Pero dadas las características asumidas por las formas de producción del hábitat popular en Caracas, esto supondría la necesidad de la intervención en una escala tal y una ruptura tal del *statu quo* (probablemente demolición en gran escala de construcciones y

también la relocalización en gran escala de pobladores) que conduciría a la emergencia de una multitud de conflictos de una escala difícil, a su vez, de predecir.

Por otro lado, proceder a la "integración jurídica" sin recurrir a la intervención masiva en el hábitat popular, implicaría que el Estado asumiera la responsabilidad de legalizar (haciéndose por ello en cierta forma responsable), una realidad que, al menos en gran parte, a todas luces no se compeadece con una multiplicidad de normas básicas no sólo urbanísticas, sino también de seguridad física, cuya conculcación puede ser justificada por la "fuerza de las cosas" y la "benevolencia" estatal frente a los "pobres", pero que introduciría probablemente en un callejón sin salida, al poder público que ignorara esta problemática otorgando legitimidad legal a las condiciones existentes.

La consecuencia general es que la balanza se ha inclinado hasta ahora por un statu quo que tiende a la persistencia de un grado de precariedad significativo -no sólo en el plano legal- del hábitat popular. Al final de este capítulo volveremos sobre el significado de esta especificidad del caso de Caracas, respecto del problema de la propiedad y la legitimidad jurídica en los procesos de urbanización popular.

Hemos visto en el apartado anterior las causas que explicarían por qué en la ciudad de Bogotá la urbanización popular se ha desarrollado casi totalmente en base al fraccionamiento irregular de tierras de propiedad privada. Frente a los dos casos discutidos previamente, el de Bogotá se caracteriza, en lo que respecta a las formas de intervención del Estado en la formación de los asentamientos populares, por lo que podríamos denominar una estrategia legalista a través de la cual, progresivamente, las normas jurídicas han sido

adaptadas para incorporar a la urbanización popular, al mismo tiempo que se ha buscado sujetar a ésta al cumplimiento de un conjunto de normas mínimas.

Al respecto, dos autores que han analizado el fenómeno, sostienen que en aras del "realismo económico", las normas han diferenciado tajantemente los requisitos para las urbanizaciones de los sectores de altos ingresos de las correspondientes a los sectores de bajos ingresos. Ante el dilema de aumentar significativamente el ingreso de éstos últimos o aceptar un caos urbano que pone en peligro la estabilidad institucional, el Estado ha optado por planificar reducciones generalizadas en los niveles aceptados de servicios en los asentamientos para grupos de bajos ingresos, siempre que se respete un mínimo compatible con la capacidad de presión de dichos grupos y que se eviten externalidades negativas para la clase dominante. Este ha sido el papel de las "Normas mínimas de Urbanización y Construcción", el de los mecanismos de "desarrollo progresivo" y el reconocimiento de los modos precapitalistas de "autoconstrucción" (Zorro y Gilbert, 1982: 147).

Es decir se establecieron normas tendientes a que la oferta de suelo urbano barato se diera de modo regulado. Los estudios existentes llegan a la conclusión de que esta estrategia, al menos hasta mediado de los años ochenta, había sido sólo parcialmente exitosa, ya que se bien se podía observar la tendencia a una importancia creciente de las urbanizaciones que respondían a las "normas mínimas", las urbanizaciones piratas continuaban teniendo un papel destacado en la oferta de suelo barato.

Sin embargo, estos mismos estudios proporcionan evidencias de que la presión legal ejercida sobre los urbanizadores piratas habían implicado la limitación de los abusos cometidos

en perjuicio de su clientela y por otra parte los dispositivos establecidos para la regularización de la legalización de los asentamientos a través de tres etapas: mejoramiento a través de la introducción de servicios, legalización del asentamiento que posibilita la extensión de títulos legales de propiedad y por último introducción del conjunto de los equipamientos y las infraestructuras (Gilbert y Ward, 1985: 83), había permitido que ya para 1972-1973, de un universo de áreas originalmente irregulares que albergaba alrededor del 50 % de las familias de Bogotá, permanecieran como irregulares alrededor de la cuarta parte (Zorro y Gilbert, 1982:143).

Claro está que esta relativa facilidad para el reconocimiento jurídico de los asentamientos populares no ha significado per se un hábitat de mejor calidad para los sectores populares. Esto porque por una lado, los reglamentos urbanos adaptados a la urbanización popular se caracterizan por: a) Definición de especificaciones de urbanización y construcción muy inferiores a los que se establecen para los barrios ocupados por grupos de altos ingresos; b) Aceptación de niveles incompletos de servicios y de mecanismos de "desarrollo progresivo"; c) Adopción de modos de producción precapitalista que implican una sobreexplotación de la fuerza de trabajo; d) Segregación física de los asentamientos populares con respecto a los asentamientos ocupados por los grupos de mayores ingresos. De lo cual se puede concluir que el problema no radica en la "ilegalidad", sino en la necesidad de mantener las condiciones de dominación imperantes sin que ellas comporten riesgos inminentes de situaciones explosivas. Por lo tanto no es el respeto a las normas jurídicas secundarias lo que garantiza mejores condiciones de vida para estos grupos, ya que dentro de la legalidad enfrentan condiciones semejantes a las

presuntamente derivadas de la ilegalidad (Zorro y Gilbert, 1982:147).

Por otro lado, la legalización de un asentamiento "... no obliga a la Administración a dotar a tales áreas de servicios públicos, ya que esta dotación queda sujeta no solo a "que las condiciones técnicas lo permitan", sino a la definición de prioridades por parte de la llamada "Comisión de Mejoramiento Urbano" y frecuentemente, a la modalidad de desarrollo progresivo que implica la prestación de servicios incompletos durante un período más o menos largo" (op. cit.: 152).

Aunque coincidamos en lo fundamental con las observaciones precedentes, de todos modos cabe preguntarse sobre los efectos sociales y políticos de una estrategia "legalista" como la seguida en este caso, comparada con la tesitura que por contraste podríamos denominar "populista", que algunos podrían caracterizar como más favorable a los sectores populares, presente en mayor medida en el caso de Caracas y también en parte en el de Lima.

Consideramos que una primera señal importante en este sentido la proporciona la observación de Valenzuela y Vernez en el sentido de que en Bogotá "... a pesar de que las viviendas producidas por el sector popular utilizan recursos tan disímiles y siguen procedimientos tan diferentes a los del sector privado organizado o del sector público, ellas llegan a confundirse con las producidas por éstos, en lo que a características formales se refiere..." (Valenzuela y Vernez, 1974: 89); una observación que sólo muy forzosamente podría aplicarse en el caso de Caracas.

Pero quizás más importante que este aspecto, es el significado que revisten estos diferentes tipos de condiciones en la producción del habitat popular, ya no desde la perspectiva de su relativa precariedad material, sino de la

precariedad jurídica en las formas de posesión de la vivienda y sus efectos en la mayor o menor autonomía frente al Estado de los sectores populares.

Se afirma, por ejemplo, que los habitantes de los barrios de rancho se comportan en la práctica como propietarios, pero como hemos visto ese compartamiento -que en definitiva no indica otra cosa que a pesar de la precariedad jurídica prevalecte, existe un mercado inmobiliario en dichos barrios-, se da en el marco de un círculo vicioso muy difícil de romper y que perpetúa, desde nuestro punto de vista, un alto grado de dependencia, en el plano de la vivienda y del hábitat, de los sectores populares respecto del Estado. Es en este terreno, nos parece, que vale la pena confrontar estos que podríamos llamar dos modelos alternativos de configuración de la "irregularidad" de los asentamientos populares.

Por último, el caso de La Paz, ilustra también una estrategia legalista que ha conducido a trasladar todo la responsabilidad y el costo de las carencias existentes en los asentamientos populares, a los pobladores. En este sentido resulta muy interesante la evolución seguida por las normas en materia de subdivisión del suelo que han llevado a la institucionalización de fraccionamientos carentes de servicios que permiten un mercado de suelo barato, de modo que casi todas las subdivisiones realizadas después de 1970 son probablemente "legales".

El Reglamento de parcelación y zonificación previamente vigente convertía en ilegales la mayor parte de los fraccionamientos populares, ya que no cumplían con sus elevados requisitos. La situación es que los loteadores proceden actualmente del mismo modo que antes, o sea, introducen los mismos servicios. La diferencia es el resultado del Reglamento

de Urbanizaciones, Loteamientos y Partición de Tierras, sancionado por el alcalde como parte de un conjunto más amplio de medidas relativas al suelo urbano y las normas de construcción (Van Lindert, 1991: 75).

Dicho reglamento diferencia de modo explícito entre el urbanizador y el loteador. Previamente cada subdivisión debía cumplir con una serie de condiciones que ahora se aplican solamente a las urbanizaciones: calles, agua corriente, drenaje, electricidad, líneas telefónicas, y para subdivisiones mayores, también una serie de equipamientos; debe reservarse además entre un 30 y 40 % de la superficie a uso público. De allí que los fraccionamientos en las zonas periurbanas se realizaran como urbanizaciones clandestinas. Pero bajo el reglamento actual son aprobadas como loteamientos. Las primeras constituyen la habilitación de tierras para usos urbanos sujeta a un conjunto de especificaciones (obras, servicios y equipamientos), en tanto que los segundos son toda división de un terreno baldío en lotes de propiedad exclusiva, sin ejecución de obras de servicios e infraestructuras y equipamientos por parte del propietario del terreno loteado o promotor del loteamiento. (Van Lindert, op.cít.: 75,76).

Por otro lado, el reglamento señala que los servicios básicos como agua, alcantarillado y electricidad deben estar presentes en los lotes y ser incluidos en el plan de loteamiento. Si el promotor no los introduce, la responsabilidad es delegada hacia los compradores individuales de los lotes, los cuales deberán introducirlos bajo el régimen de Contribuciones Especiales por Mejoras, cuyos costos deberán ser cubiertos por los compradores, condición que debe figurar en los contratos de compra-venta. Si ello no ocurre la situación es tan irregular como antes, pero el acto de la subdivisión no es considerado ilegal, sino que son los

compradores quienes incurren en una irregularidad. En la práctica, los habitantes no sufren las sanciones legales, con la diferencia que ya no pueden cargar al urbanizador (y desde luego al gobierno) con la responsabilidad de las deficiencias (Van Lindert: op.cit.: 77-78).

4. Resumen

En este capítulo hemos examinado la problemática de la urbanización popular en América Latina, a través de los casos correspondientes a cuatro capitales latinoamericanas -Lima, Caracas, Bogotá y La Paz- atendiendo a tres dimensiones fundamentales: a) la magnitud urbana y las características sociodemográficas de los barrios populares; b) el papel jugado por las características y el estatuto de propiedad del suelo ocupado por dichos barrios y; c) las formas de intervención y el papel desempeñado por el Estado en el desarrollo del hábitat popular.

En lo que respecta al papel de la urbanización popular en el proceso de urbanización y la producción de vivienda, durante las últimas décadas se advierte un papel creciente de estos procesos en la producción de vivienda y en el alojamiento de los sectores populares, dentro de una pauta de ocupación del espacio que da lugar a altas densidades, notablemente superiores a las correspondientes a las áreas producidas convencionalmente. De modo que los barrios populares de autoconstrucción proporcionan alojamiento a un porcentaje de la población significativamente superior al porcentaje que ocupan del área urbanizada.

Pero además no sólo se trata de una modalidad de ocupación del espacio que ostenta altas densidades, sino que resulta, por su propia naturaleza, confinada, al menos siempre en las fases iniciales de los asentamientos, a aquellas áreas que precisamente resultan accesibles a los sectores populares porque su localización, características morfológicas y, por supuesto, su carencia de infraestructura, servicios y equipamientos y sobre todo su localización excéntrica respecto de las redes correspondientes, las hacen escasa o nada

atractivas para su desarrollo a través de la promoción capitalista convencional.

Los barrios populares producidos por autoconstrucción alojan una población relativamente heterogénea en cuanto a sus características socioeconómicas. Los dos casos para los que se cuenta con mejor información al respecto -Bogotá y Caracas-, muestran que tales barrios llegan a constituir una alternativa importante para familias que, consideradas en términos de sus ingresos, forman parte de los sectores medios. Aunque los datos de los que hemos podido disponer para las cuatro ciudades no nos proporcionan información al respecto, las evidencias disponibles para el caso de México, permiten suponer que esta presencia de sectores medios es concomitante al proceso de consolidación de los barrios populares; lo que no significa, tal como es común sostener que esto implica necesariamente el desplazamiento de los pobladores originales de menores recursos, un tema sobre el que volveremos en relación con el caso de la ciudad de México.

En cuanto al lugar de origen de los habitantes de las distintas modalidades predominantes en cada ciudad de habitat popular, estos casos confirman ampliamente el hecho de que si bien en la primera etapa del proceso de crecimiento acelerado de las ciudades latinoamericanas, tendían a predominar entre ellos los migrantes pobres del interior del país, una vez avanzado el proceso de urbanización, son fundamentalmente los propios sectores populares urbanos los que dan continuidad a los procesos de urbanización popular.

En lo que respecta al papel de la urbanización popular en el acceso a la vivienda propia por parte de los sectores populares, los cuatro casos proporcionan evidencias claras de que efectivamente así es, pero también de que esta modalidad de producción del habitat popular dista de ser el camino que

conduce a la realización de la máxima "todos propietarios". En efecto, en los tres casos para los que hemos podido contar con datos específicos (Bogotá, Caracas y La Paz), los barrios populares autoproducidos en la medida que se consolidan, tienden a proporcionar una oferta muy significativa de vivienda barata de alquiler.

En lo que respecta a las formas de producción de la vivienda, los recursos utilizados para ello y su costo en relación con las alternativas formales, se pueden sostener las siguientes afirmaciones.

En primer término, si bien la autoconstrucción propiamente dicha (es decir la construcción de la vivienda por sus propios moradores) juega un papel destacado, una parte significativa de las familias complementa la mano de obra familiar con mano de obra contratada o incluso construye su vivienda por encargo, siendo estas variantes condicionadas por el nivel de ingreso familiar. Pero además una proporción significativa de las familias, que aumenta con la antigüedad y el grado de consolidación del asentamiento, habita una vivienda que no es propia o una que ha adquirido ya construida.

En segundo término, la vivienda autoproducida es también una vivienda autofinanciada a través fundamentalmente del ahorro familiar -decisivo en la adquisición del terreno-, y de los préstamos personales.

Por último, en lo que se refiere al costo relativo de la vivienda, las evidencias disponibles no resultan concluyentes. Sin embargo, no es arriesgado suponer que la vivienda autoconstruida puede implicar en muchos casos un costo monetario menor al de una vivienda equivalente producida de modo convencional, debido precisamente a la utilización de fuerza de trabajo no remunerada.

En lo referente a la segunda dimensión -el papel desempeñado por el estatuto de propiedad y las características del suelo sobre el que se desarrolla la urbanización popular, la pauta general de predominio de alguna de las dos grandes variantes iniciales de apropiación del suelo -la invasión y la adquisición de un lote en el marco de procedimientos irregulares de fraccionamiento y urbanización del suelo-, aparece respondiendo a la relación sistémica existente entre diferentes alternativas de vivienda popular y de oferta de suelo barato. En las ciudades en las cuales los procesos de invasión cuentan con probabilidades significativas de éxito, las posibilidades de desarrollo de un sector especializado en el fraccionamiento de suelo barato, resultarán inhibidas. Y, a la inversa, la existencia de un sector de esas características juega un papel muy importante en las posibilidades de que las invasiones no se generalicen.

Por otro lado, el que la invasión sea el mecanismo generalizado a través del cual se originan los asentamientos populares, no significa que los sectores populares accedan mayoritariamente de modo gratuito al suelo. En rigor, las invasiones operan como un mecanismo que posibilita la conformación de un mercado de suelo y vivienda baratos, en la medida que dicho mercado no cuenta con otros canales para constituirse. De todos modos a este respecto es necesario tener clara la diferencia entre los asentamientos que aunque originados en procesos de apropiación de hecho, dan origen a lo que podríamos denominar una "habitat social progresivo", y aquellos que estando también originados en tales procesos, no poseen ese carácter progresivo sino que conforman un habitat precario que permanece indefinidamente como tal (villas miseria, callampas, tugurios, etc.). Aquí no hemos abordado casos de ese tipo, los cuales sin embargo llegan a poseer en

algunas ciudades una importancia considerable (Véase p.e. Deneke y Luna, 1960).

En principio, una de las condiciones que parece resultar decisiva en el predominio de una u otra de las dos grandes alternativas, es la abundancia relativa de tierra periférica de propiedad fiscal o cuyo estatuto de propiedad no está claramente definido y cuya localización y características morfológicas la hacen inadecuadas para usos alternativos a la urbanización popular.

En lo que respecta a las diferentes modalidades y orientaciones asumidas por la intervención del Estado en los procesos de urbanización popular, los casos examinados, muestran que las mismas, aunque presentan grandes variaciones, implican invariablemente el problema de acomodar la urbanización popular respecto de la institución de la propiedad privada y del orden urbano legítimo (esto es el que está establecido en las leyes y normas aplicables a la organización del espacio urbano) y el sostenimiento, de lo que en cada caso es asumido por el personal gobernante como un grado aceptable de control estatal de los conflictos y demandas emergentes de los procesos de urbanización popular.

Por otro lado que tal acomodo constituya el núcleo en torno al cual se organizan las formas de intervención estatal en relación con los asentamientos populares, obedece al hecho de que en el momento que la demanda de vivienda popular comienza a superar ampliamente la oferta de vivienda barata de alquiler, tiende a constituirse una nueva cuestión social y política alrededor de una forma de hábitat popular que, ya sea porque se basa en la apropiación de hecho de suelo periférico o intersticial, ya sea porque supone el nacimiento de un mercado

de suelo no regulado, entra en conflicto -al masificarse- con un orden del cual se supone el Estado es garante.

Desde la perspectiva del personal gobernante y la burocracia pública, esta nueva cuestión presenta invariablemente una doble faz: por una parte aparece como problema, por otra, como oportunidades políticas relacionadas con el control y el apoyo de los sectores populares.

El manejo del problema y de las oportunidades políticas, resultan claramente condicionados por las características, el estatuto de propiedad y la significación económica del suelo que tiende a ser incorporado a usos urbanos a través de los procesos de urbanización popular.

Una disponibilidad inicial significativa de tierras fiscales de escaso o nulo valor económico, se presenta en Caracas y Lima asociada a formas de intervención que se articularon en torno a la permisividad del Estado frente a los procesos de invasión, en Caracas, y a la permisividad primero y luego a la asignación organizada de lotes en áreas de propiedad fiscal, en Lima.

En el primer caso, el acomodo de la excepcionalidad legal y espacial de los barrios de rancho en relación con el orden jurídico vigente, no ha ido acompañado de modalidades de intervención que supongan un fuerte involucramiento del Estado en los procesos de urbanización popular, de modo que la legitimación de los barrios populares se ha limitado a formas de reconocimiento indirecto y parcial: introducción de servicios, la inclusión en los programas reguladores de zonas ocupadas por barrios de rancho, como zonas habitacionales, el reconocimiento, a través de un pago compensatorio en casos de desalojo, de las mejoras realizadas al terreno y de la construcción ("bienhechurías") y diversos procedimientos

aplicados por la autoridad municipal, como el otorgamiento de certificados de posesión.

El statu quo resultante, fincado en la permanencia indefinida de la precariedad jurídica de los barrios de rancho y de sus pobladores, forma parte de un círculo vicioso que ha venido siendo manipulado desde las esferas estatales, merced en gran parte a la prescindencia estatal; los barrios de rancho se caracterizan por un tipo de organización espacial y por prácticas constructivas que se distancian considerablemente de las normas básicas aplicables, lo que los hace difícilmente integrables al orden urbano legítimo. La contrapartida de tal situación es que la incorporación jurídica representa para sus habitantes tanto un posible beneficio como una amenaza (pues probablemente se requeriría en muchos casos de la relocalización de pobladores y de la demolición de viviendas). Se configura así una situación que ha permitido mantener permanentemente desactivada la posibilidad de la reivindicación persistente y organizada de tal integración por parte de los pobladores.

Algo bastante diferente es lo ocurrido en el caso de Lima, ciudad en la que desde comienzos de los años sesenta se buscó institucionalizar el fenómeno de las barriadas, tanto a través de la sanción de normas específicas, como de la intervención directa de las instituciones estatales en su formación. De hecho, las políticas aplicadas durante un largo periodo, supusieron el reconocimiento estatal de la legitimidad social de las invasiones, al mismo tiempo que implicaron en buena medida la planificación estatal de su localización. El agotamiento de estas políticas se derivó de la escasez creciente de tierras fiscales "eriazas", y desembocó en años recientes en la municipalización de la cuestión de las barriadas y de su legitimación jurídica y en la aparición de la

alternativa representada por la urbanización irregular de tierras de propiedad privada.

En Bogotá y La Paz, también la orientación de las políticas estatales hacia los asentamientos populares ha estado marcada claramente por el estatuto de propiedad y la significación económica de las tierras disponibles para el uso habitacional popular, pero en un contexto marcado por la virtual inexistencia de tierras periféricas eriazas de propiedad fiscal o de propiedad privada sin valor agrícola. Esta situación explica que en Bogotá el Estado haya reprimido sistemáticamente la formación de asentamientos populares mediante invasiones y que en La Paz éstas ni siquiera hayan surgido nunca como alternativa.

Como contrapartida, tendió en ambos casos a desarrollarse una oferta de suelo barato a través de mecanismos "irregulares", es decir de loteos cuya operación lucrativa, dado que la localización de las tierras loteadas limitaba la demanda potencial a la representada por los sectores populares, dependía de evitar las inversiones requeridas por las normas vigentes en materia de urbanización del suelo. Al mismo tiempo problema (conflictos derivados de los abusos cometidos por los vendedores, conflictos y demandas en torno a los servicios públicos, etc.) y solución (suministro de suelo barato), la intervención estatal resultó orientada fundamentalmente a la regulación del mercado de suelo para vivienda popular, definiendo normas específicas tendientes a institucionalizar la ausencia de inversiones en la habilitación del suelo y las correspondientes carencias de servicios e infraestructura.

CAPITULO 3
LA PROPIEDAD DEL SUELO Y LA URBANIZACION POPULAR
EN LA CIUDAD DE MEXICO

Al igual que en las otras ciudades capitales latinoamericanas a las que nos hemos referido en el capítulo anterior, la urbanización popular ha venido ocupando en la ciudad de México, desde los años cuarenta, un papel decisivo en el alojamiento de la clase trabajadora. Se trata de un papel que puede ser trazado tanto en sus tendencias generales a lo largo del tiempo como, aunque con ciertas limitaciones, en su importancia relativa respecto del crecimiento del área urbanizada y en la producción de vivienda.

Sin embargo, debido entre otras cosas a la multiplicidad de situaciones de propiedad existentes y a la diversidad de formas de acceso original a la posesión del suelo en las áreas ocupadas por la urbanización popular, no es posible contar con una cuantificación precisa del papel jugado por las diferentes modalidades, las cuales por lo demás, como veremos, han ido cambiando su importancia relativa a lo largo del tiempo.

En todo caso, la peculiaridad que debe señalarse desde el principio es que, junto a la urbanización irregular de tierras de propiedad privada y de propiedad fiscal, cuya importancia relativa en estos procesos, como hemos visto, varía notablemente según la ciudad de que se trate, en el caso de la ciudad de México y de la generalidad de las ciudades del país, un régimen de propiedad *sui generis*, la propiedad ejidal y comunal, resultante de la reforma agraria, ha venido teniendo un papel sumamente relevante.

Tal como ha sido propuesto por Coulomb y Sánchez (1991) el papel de la urbanización popular y, más específicamente en el caso de la ciudad de México, de las "colonias populares", en la producción de vivienda popular, debe ser concebido como parte de un

sistema de vivienda popular, dentro del cual diversas modalidades del hábitat popular se encuentran vinculadas.

Pero además, en la ciudad de México, la relación entre la vivienda popular y la producción de la ciudad, incluida en ella su crecimiento, debe tener en cuenta el hecho de que la Zona Metropolitana de la ciudad de México (ZMCM), ámbito territorial al que nos estaremos refiriendo aquí cuando hablemos de la "ciudad de México", está dividida en dos grandes jurisdicciones político administrativas: el Distrito Federal y un conjunto de municipios conurbados pertenecientes al estado de México (véase cuadro 3.9 y plano). Esto ha determinado que en general, las políticas urbanas que poseen un impacto en dicha relación sean diferentes para cada una de las dos grandes jurisdicciones mencionadas, lo que ha tenido un conjunto de consecuencias que examinaremos fundamentalmente en el capítulo cuatro.

DISTRITO FEDERAL Y MUNICIPIOS CONURBADOS, 1990 (*)



DISTRITO FEDERAL

DELEGACIONES:

CLAVE NOMBR

00	ADOLFO LÓPEZ
01	CENTRO
02	GUADALUPE
03	GUAYUBÁN
04	GUAYUBÁN
05	GUAYUBÁN
06	GUAYUBÁN
07	GUAYUBÁN
08	GUAYUBÁN
09	GUAYUBÁN
10	GUAYUBÁN
11	GUAYUBÁN
12	GUAYUBÁN
13	GUAYUBÁN
14	GUAYUBÁN
15	GUAYUBÁN
16	GUAYUBÁN
17	GUAYUBÁN
18	GUAYUBÁN
19	GUAYUBÁN
20	GUAYUBÁN
21	GUAYUBÁN
22	GUAYUBÁN
23	GUAYUBÁN
24	GUAYUBÁN
25	GUAYUBÁN
26	GUAYUBÁN
27	GUAYUBÁN
28	GUAYUBÁN
29	GUAYUBÁN
30	GUAYUBÁN
31	GUAYUBÁN
32	GUAYUBÁN
33	GUAYUBÁN
34	GUAYUBÁN
35	GUAYUBÁN
36	GUAYUBÁN
37	GUAYUBÁN
38	GUAYUBÁN
39	GUAYUBÁN
40	GUAYUBÁN
41	GUAYUBÁN
42	GUAYUBÁN
43	GUAYUBÁN
44	GUAYUBÁN
45	GUAYUBÁN
46	GUAYUBÁN
47	GUAYUBÁN
48	GUAYUBÁN
49	GUAYUBÁN
50	GUAYUBÁN
51	GUAYUBÁN
52	GUAYUBÁN
53	GUAYUBÁN
54	GUAYUBÁN
55	GUAYUBÁN
56	GUAYUBÁN
57	GUAYUBÁN
58	GUAYUBÁN
59	GUAYUBÁN
60	GUAYUBÁN
61	GUAYUBÁN
62	GUAYUBÁN
63	GUAYUBÁN
64	GUAYUBÁN
65	GUAYUBÁN
66	GUAYUBÁN
67	GUAYUBÁN
68	GUAYUBÁN
69	GUAYUBÁN
70	GUAYUBÁN
71	GUAYUBÁN
72	GUAYUBÁN
73	GUAYUBÁN
74	GUAYUBÁN
75	GUAYUBÁN
76	GUAYUBÁN
77	GUAYUBÁN
78	GUAYUBÁN
79	GUAYUBÁN
80	GUAYUBÁN
81	GUAYUBÁN
82	GUAYUBÁN
83	GUAYUBÁN
84	GUAYUBÁN
85	GUAYUBÁN
86	GUAYUBÁN
87	GUAYUBÁN
88	GUAYUBÁN
89	GUAYUBÁN
90	GUAYUBÁN
91	GUAYUBÁN
92	GUAYUBÁN
93	GUAYUBÁN
94	GUAYUBÁN
95	GUAYUBÁN
96	GUAYUBÁN
97	GUAYUBÁN
98	GUAYUBÁN
99	GUAYUBÁN
100	GUAYUBÁN

CLAVE NOMBRE

00	ADOLFO LÓPEZ
01	CENTRO
02	GUADALUPE
03	GUAYUBÁN
04	GUAYUBÁN
05	GUAYUBÁN
06	GUAYUBÁN
07	GUAYUBÁN
08	GUAYUBÁN
09	GUAYUBÁN
10	GUAYUBÁN
11	GUAYUBÁN
12	GUAYUBÁN
13	GUAYUBÁN
14	GUAYUBÁN
15	GUAYUBÁN
16	GUAYUBÁN
17	GUAYUBÁN
18	GUAYUBÁN
19	GUAYUBÁN
20	GUAYUBÁN
21	GUAYUBÁN
22	GUAYUBÁN
23	GUAYUBÁN
24	GUAYUBÁN
25	GUAYUBÁN
26	GUAYUBÁN
27	GUAYUBÁN
28	GUAYUBÁN
29	GUAYUBÁN
30	GUAYUBÁN
31	GUAYUBÁN
32	GUAYUBÁN
33	GUAYUBÁN
34	GUAYUBÁN
35	GUAYUBÁN
36	GUAYUBÁN
37	GUAYUBÁN
38	GUAYUBÁN
39	GUAYUBÁN
40	GUAYUBÁN
41	GUAYUBÁN
42	GUAYUBÁN
43	GUAYUBÁN
44	GUAYUBÁN
45	GUAYUBÁN
46	GUAYUBÁN
47	GUAYUBÁN
48	GUAYUBÁN
49	GUAYUBÁN
50	GUAYUBÁN
51	GUAYUBÁN
52	GUAYUBÁN
53	GUAYUBÁN
54	GUAYUBÁN
55	GUAYUBÁN
56	GUAYUBÁN
57	GUAYUBÁN
58	GUAYUBÁN
59	GUAYUBÁN
60	GUAYUBÁN
61	GUAYUBÁN
62	GUAYUBÁN
63	GUAYUBÁN
64	GUAYUBÁN
65	GUAYUBÁN
66	GUAYUBÁN
67	GUAYUBÁN
68	GUAYUBÁN
69	GUAYUBÁN
70	GUAYUBÁN
71	GUAYUBÁN
72	GUAYUBÁN
73	GUAYUBÁN
74	GUAYUBÁN
75	GUAYUBÁN
76	GUAYUBÁN
77	GUAYUBÁN
78	GUAYUBÁN
79	GUAYUBÁN
80	GUAYUBÁN
81	GUAYUBÁN
82	GUAYUBÁN
83	GUAYUBÁN
84	GUAYUBÁN
85	GUAYUBÁN
86	GUAYUBÁN
87	GUAYUBÁN
88	GUAYUBÁN
89	GUAYUBÁN
90	GUAYUBÁN
91	GUAYUBÁN
92	GUAYUBÁN
93	GUAYUBÁN
94	GUAYUBÁN
95	GUAYUBÁN
96	GUAYUBÁN
97	GUAYUBÁN
98	GUAYUBÁN
99	GUAYUBÁN
100	GUAYUBÁN

ESTADOS UNIDOS

MUNICIPIOS:

CLAVE NOMBR

00	ADOLFO LÓPEZ
01	CENTRO
02	GUADALUPE
03	GUAYUBÁN
04	GUAYUBÁN
05	GUAYUBÁN
06	GUAYUBÁN
07	GUAYUBÁN
08	GUAYUBÁN
09	GUAYUBÁN
10	GUAYUBÁN
11	GUAYUBÁN
12	GUAYUBÁN
13	GUAYUBÁN
14	GUAYUBÁN
15	GUAYUBÁN
16	GUAYUBÁN
17	GUAYUBÁN
18	GUAYUBÁN
19	GUAYUBÁN
20	GUAYUBÁN
21	GUAYUBÁN
22	GUAYUBÁN
23	GUAYUBÁN
24	GUAYUBÁN
25	GUAYUBÁN
26	GUAYUBÁN
27	GUAYUBÁN
28	GUAYUBÁN
29	GUAYUBÁN
30	GUAYUBÁN
31	GUAYUBÁN
32	GUAYUBÁN
33	GUAYUBÁN
34	GUAYUBÁN
35	GUAYUBÁN
36	GUAYUBÁN
37	GUAYUBÁN
38	GUAYUBÁN
39	GUAYUBÁN
40	GUAYUBÁN
41	GUAYUBÁN
42	GUAYUBÁN
43	GUAYUBÁN
44	GUAYUBÁN
45	GUAYUBÁN
46	GUAYUBÁN
47	GUAYUBÁN
48	GUAYUBÁN
49	GUAYUBÁN
50	GUAYUBÁN
51	GUAYUBÁN
52	GUAYUBÁN
53	GUAYUBÁN
54	GUAYUBÁN
55	GUAYUBÁN
56	GUAYUBÁN
57	GUAYUBÁN
58	GUAYUBÁN
59	GUAYUBÁN
60	GUAYUBÁN
61	GUAYUBÁN
62	GUAYUBÁN
63	GUAYUBÁN
64	GUAYUBÁN
65	GUAYUBÁN
66	GUAYUBÁN
67	GUAYUBÁN
68	GUAYUBÁN
69	GUAYUBÁN
70	GUAYUBÁN
71	GUAYUBÁN
72	GUAYUBÁN
73	GUAYUBÁN
74	GUAYUBÁN
75	GUAYUBÁN
76	GUAYUBÁN
77	GUAYUBÁN
78	GUAYUBÁN
79	GUAYUBÁN
80	GUAYUBÁN
81	GUAYUBÁN
82	GUAYUBÁN
83	GUAYUBÁN
84	GUAYUBÁN
85	GUAYUBÁN
86	GUAYUBÁN
87	GUAYUBÁN
88	GUAYUBÁN
89	GUAYUBÁN
90	GUAYUBÁN
91	GUAYUBÁN
92	GUAYUBÁN
93	GUAYUBÁN
94	GUAYUBÁN
95	GUAYUBÁN
96	GUAYUBÁN
97	GUAYUBÁN
98	GUAYUBÁN
99	GUAYUBÁN
100	GUAYUBÁN

CLAVE NOMBRE

00	ADOLFO LÓPEZ
01	CENTRO
02	GUADALUPE
03	GUAYUBÁN
04	GUAYUBÁN
05	GUAYUBÁN
06	GUAYUBÁN
07	GUAYUBÁN
08	GUAYUBÁN
09	GUAYUBÁN
10	GUAYUBÁN
11	GUAYUBÁN
12	GUAYUBÁN
13	GUAYUBÁN
14	GUAYUBÁN
15	GUAYUBÁN
16	GUAYUBÁN
17	GUAYUBÁN
18	GUAYUBÁN
19	GUAYUBÁN
20	GUAYUBÁN
21	GUAYUBÁN
22	GUAYUBÁN
23	GUAYUBÁN
24	GUAYUBÁN
25	GUAYUBÁN
26	GUAYUBÁN
27	GUAYUBÁN
28	GUAYUBÁN
29	GUAYUBÁN
30	GUAYUBÁN
31	GUAYUBÁN
32	GUAYUBÁN
33	GUAYUBÁN
34	GUAYUBÁN
35	GUAYUBÁN
36	GUAYUBÁN
37	GUAYUBÁN
38	GUAYUBÁN
39	GUAYUBÁN
40	GUAYUBÁN
41	GUAYUBÁN
42	GUAYUBÁN
43	GUAYUBÁN
44	GUAYUBÁN
45	GUAYUBÁN
46	GUAYUBÁN
47	GUAYUBÁN
48	GUAYUBÁN
49	GUAYUBÁN
50	GUAYUBÁN
51	GUAYUBÁN
52	GUAYUBÁN
53	GUAYUBÁN
54	GUAYUBÁN
55	GUAYUBÁN
56	GUAYUBÁN
57	GUAYUBÁN
58	GUAYUBÁN
59	GUAYUBÁN
60	GUAYUBÁN
61	GUAYUBÁN
62	GUAYUBÁN
63	GUAYUBÁN
64	GUAYUBÁN
65	GUAYUBÁN
66	GUAYUBÁN
67	GUAYUBÁN
68	GUAYUBÁN
69	GUAYUBÁN
70	GUAYUBÁN
71	GUAYUBÁN
72	GUAYUBÁN
73	GUAYUBÁN
74	GUAYUBÁN
75	GUAYUBÁN
76	GUAYUBÁN
77	GUAYUBÁN
78	GUAYUBÁN
79	GUAYUBÁN
80	GUAYUBÁN
81	GUAYUBÁN
82	GUAYUBÁN
83	GUAYUBÁN
84	GUAYUBÁN
85	GUAYUBÁN
86	GUAYUBÁN
87	GUAYUBÁN
88	GUAYUBÁN
89	GUAYUBÁN
90	GUAYUBÁN
91	GUAYUBÁN
92	GUAYUBÁN
93	GUAYUBÁN
94	GUAYUBÁN
95	GUAYUBÁN
96	GUAYUBÁN
97	GUAYUBÁN
98	GUAYUBÁN
99	GUAYUBÁN
100	GUAYUBÁN

FUENTE: INE

1. La urbanización popular, la vivienda en propiedad y el crecimiento de la ciudad de México

El análisis que aquí se presenta parte del hecho de reconocer el carácter social del crecimiento urbano. En tanto que los modelos explicativos de dicho crecimiento aportados por las ciencias sociales se refieren generalmente a los procesos demográficos y las actividades económicas que se desarrollan en la ciudad, tienden a ignorar entre los factores determinantes del crecimiento urbano la producción misma de la ciudad, de modo que la manifestación física de este proceso se percibe más como efecto de los factores demográficos y económicos que como determinante significativa del mismo crecimiento urbano (Connolly, 1988: 61,62). Como veremos, sin embargo, el curso seguido por las dos relaciones a las que hemos hecho referencia, la existente entre urbanización popular y producción de viviendas y la relación entre esta última y la producción de la ciudad, no puede ser entendida si no se incorpora explícitamente entre los determinantes del crecimiento urbano la producción misma de la ciudad o, más específicamente, las formas adoptadas por dicha producción a lo largo del tiempo.

Partiendo del hecho de que durante el periodo 1930-1970, se produjo en la ciudad de México una declinación relativa de la vivienda en renta y un auge relativo de la vivienda en propiedad, Coulomb y Sánchez han calificado a dicho periodo como aquel en el que se produce el pasaje "de la crisis del rentista inmobiliario al 'éxito de la autoconstrucción" (Coulomb y Sánchez, 1991: 29).

Este éxito se inscribe en la acelerada dinámica urbana de la ciudad a partir de 1930. Entre ese año y 1960 la tasa de crecimiento anual de la población de la ciudad pasó de 1.1 % a 3.13 % y la población del país se triplicó, pasando de 16 a 48 millones. A partir de 1940 los flujos migratorios orientados hacia el empleo urbano se aceleran y entre 1940 y 1950, las migraciones contribuyen

con un 69 % al crecimiento poblacional de la ciudad, cuya tasa promedio anual llega entonces al 3.5 %, para ascender a un máximo de 5 % en los años sesenta. Por otro lado el modelo de crecimiento económico imperante entre 1930 y 1970, basado en la sustitución de importaciones y el desarrollo del mercado interno, promovió la concentración industrial en la ciudad de México, la cual alcanza también su nivel máximo en 1960, cuando en la ciudad radicaba casi el 50 % del empleo industrial del país.

Pero se trató de un éxito que, precisamente debido a cambios cíclicos en los ritmos de urbanización de suelo y de producción del marco construido -procesos que como veremos se comportan de modo diferente-, no implicó una expansión ininterrumpida del área urbanizada proporcional al aumento de la población, ni tampoco una declinación definitiva de la vivienda en renta de bajo costo.

Entre 1930 y 1940, la demanda acrecentada de vivienda obtuvo en parte respuesta a través de la construcción en altura y la densificación del área construida en la "ciudad central" (correspondiente a las cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal). Durante este periodo el stock de viviendas aumentó en un 115 %, la vivienda en renta en un 125 % y el área urbanizada se expandió sólo un 36 %. Pero se asiste ya a una brecha entre la oferta de vivienda en renta de bajo costo y las necesidades habitacionales populares, ya que una parte importante del aumento del stock de vivienda en renta (algo así como el 40 %) correspondió a departamentos destinados a la clase media. Esta brecha comenzará a ser llenada por las entonces denominadas "colonias proletarias", las que habían comenzado a constituirse a través de tres modalidades: 1) la invasión de terrenos públicos pero sobre todo privados (a veces promovidas por sus propietarios); 2) el fraccionamiento "fraudulento" de lotes no urbanizados, por propietarios que buscaban anticiparse a la reforma agraria; 3) la ocupación de terrenos mediante el pago de una renta al propietario,

práctica que dio origen a las llamadas "ciudades perdidas". Estas colonias de acuerdo con Perlió alojaban alrededor de 100,000 personas en 1940, es decir el 6 % de la población de la ciudad (Perlió, 1981).

Durante la década de los cuarenta, se produce una tendencia inversa a la de la década anterior: una expansión explosiva del área urbanizada que crece en 100 %, en tanto que el stock habitacional aumenta sólo en un 22 % comparado con un 80 % de crecimiento de la población, en tanto que la oferta de vivienda en renta prácticamente se estanca, ya que crece sólo un 6 % durante la década (cuadros 3.1 y 3.2). Esta inversión de la tendencia tiene su explicación en dos fenómenos concurrentes. Por una parte se afirma durante el período la alternativa de la vivienda autoproducida en el marco de la urbanización popular, a través de un proceso que supone, por estar en sus inicios, una ocupación de muy baja densidad y comienza a reducirse el stock de vivienda en renta en el área central (-2 %) pero aumenta al mismo tiempo considerablemente en el primer contorno (108 %) y en el segundo contorno (67 %)¹. Se trata de la década en que las tierras de propiedad ejidal y comunal comienzan a jugar un papel significativo en la oferta de suelo para vivienda popular.

En la década de los años cincuenta se registra la misma tendencia que en la década anterior -expansión física de la ciudad superior al crecimiento del stock habitacional- pero no en la misma magnitud: el área urbanizada crece en un 96 % y el stock habitacional sólo 45 %, dentro del cual nada menos que el 86 % corresponde a vivienda en renta, la cual aumenta en un 57 %. Es en esta década que que el área urbanizada comienza a extenderse sobre los municipios aledaños al Distrito Federal (Naucalpan,

¹ Los datos correspondientes a la evolución del stock habitacional de viviendas propias y no propias han sido tomados de Coulomb y Sánchez, 1991, cap. 1.

Tlalnepantla, Ecatepec y el área que posteriormente se convertiría en municipio de Nezahualcoyotl). El crecimiento espacial de la ciudad obedece ahora a la creación de parques industriales en el norte de la aglomeración, la creación de grandes fraccionamientos destinados a las clases medias (Tecamachalco y Ciudad Satélite, también en el norte) y al continuo desarrollo de nuevas colonias populares producto de invasiones, del fraccionamiento fraudulento en gran escala al oriente, en la zona del ex-lago de Texcoco, y de la ocupación irregular de tierras ejidales y comunales. El "salto" hacia los municipios conurbados de la urbanización popular, obedeció en gran medida, como se verá en el capítulo 4, a las políticas aplicadas al respecto en el Distrito Federal.

En las dos décadas siguientes, se produce una inversión de la tendencia registrada en los años cuarenta y cincuenta, ahora el stock habitacional crece más rápidamente que el área urbanizada y nuevamente se produce una brusca caída de la expansión de la vivienda en renta. Entre 1960 y 1970 el área urbanizada se incrementa en un 56 % y la población en 63 %, pasando la densidad bruta de 115 a 121 habitantes por hectárea; la vivienda en propiedad crece en un 189 % y la vivienda en renta sólo en un 15 %, resultado este último determinado por una importante reducción en la ciudad central de poco más de 48,000 unidades y un aumento en el resto de la aglomeración. Las grandes extensiones de suelo incorporadas al área urbana durante las dos décadas anteriores comienzan ahora a densificarse. Esto es producto de algunos mecanismos evidentes, entre ellos la creación en 1962 del Programa Financiero de Vivienda que facilita el acceso a la propiedad a los sectores medios, pero también de otros que no lo son tanto: las colonias populares creadas durante las dos décadas previas experimentan un proceso de densificación, con hechos tan remarcables como que la población de la ciudad dormitorio producto de un gran fraccionamiento fraudulento, Ciudad Nezahualcoyotl, pasa

de contar con 62,000 habitantes en 1962 a 670,000 habitantes en 1970. Para ese año, las colonias populares, de acuerdo con un estudio coordinado por P. Connolly (COPEVI, 1977) contienen el 46.6 % de las viviendas existentes en la zona metropolitana.

Durante la década de los setenta, la misma tendencia se repite: el área urbanizada se expande en 40 % y la población en un 46 %, pasando ahora la densidad bruta de 121 habitantes por hectárea a 126 habitantes. Por su parte, la vivienda en renta crece en un 36 %, contribuyendo en un 30 % al aumento total del stock habitacional.

Hasta recientemente no existía ningún cálculo confiable del crecimiento del área urbanizada para el periodo 1980-1990, pero del estudio que se encuentra realizando el equipo de investigación del Observatorio de la Ciudad de México (OCIM)², que confirma la tendencia planteada en el "Plan Regional Metropolitano del Valle de México" (Gov. del Estado de México, 1992), en la década de los ochenta se produce una reversión de las tendencias predominantes en los años sesenta y setenta. Durante esta década se presenta, contra todas las predicciones y en particular las formuladas por los demógrafos, una notable reducción del crecimiento poblacional de la ZMCM, acompañada por una también notable expansión del área urbanizada. La ZMCM contaba en 1990 de acuerdo con las cifras censales ajustadas, con una población de alrededor de 15,798,000 habitantes y, con un área urbanizada de poco más de 139,000 hectáreas. De modo que la densidad bruta bajó a 113 habitantes por hectárea -una de las densidades más bajas en el presente siglo-. Por otro lado, mientras que el crecimiento del área urbanizada fue del 35 % durante la década, la población creció sólo en 21 %, la vivienda en propiedad un 51 % y la vivienda no propia -22 %, como

² Se trata del estudio "Escenarios Demográficos y Urbanos de la ZMCM al año 2010".

resultado de la rápida pérdida del uso habitacional experimentada en las cuatro delegaciones centrales y en algunas de las delegaciones y municipios pertenecientes al primer contorno.

Esta tendencia resulta además totalmente congruente con la evolución seguida por la dinámica urbana de la ZMCM desde los años treinta. En efecto, observado globalmente, el periodo 1930-1990, puede ser visto como integrado por dos tipos de ciclos, los periodos 1930-1940 y 1960-1980, constituyen periodos en los que los fenómenos de densificación/consolidación predominan sobre la expansión y los periodos 1940-1960 y 1980-1990, periodos en los que la expansión predomina sobre las tendencias a la densificación/consolidación.

¿Cómo se explican estos ciclos? Sin duda no pueden ser explicados plenamente sin un examen de las políticas urbanas y en particular las relacionadas con la vivienda y el hábitat popular, las cuales serán abordadas en el siguiente capítulo, pero comienzan a adquirir un significado bastante claro en tanto se considere la lógica que a título de hipótesis podemos afirmar desde ya que parece haber seguido la expansión del área urbanizada y la producción de vivienda, en particular de vivienda popular y tanto en renta como en propiedad, durante el periodo total considerado.

Durante las fases de expansión territorial y reducción de densidad, predomina la apropiación y adecuación del suelo para usos urbanos. En las fases de densificación predomina en cambio el proceso de producción del marco construido. Este último implica la producción de edificios, pero también requiere de otros elementos del medio construido: obras de vialidad y transporte colectivo, infraestructura de agua y drenaje, etc. (Connolly, 1988: 71,72).

¿Cuáles son los factores que intervienen para determinar el predominio de uno u otro proceso? De acuerdo con Connolly, en el caso del predominio de la expansión, una condición básica es la disponibilidad de suelo a un bajo precio. El precio del suelo está

determinado por diversos factores, pero su evolución general depende del hecho de que dicho precio representa una renta capitalizada, de modo que varía en relación inversa con la tasa de interés. Ello se debe a que cuando la tasa de interés sube o cuando el crédito es escaso, baja la demanda de construcciones y con ello el precio del suelo, de modo que el área urbanizada se extiende con mayor facilidad (Connolly, op.cit.: 71-73). Esto ocurrió precisamente en los dos periodos de expansión y reducción de densidades a los que hemos hecho referencia. Entre 1940 y 1960, prácticamente no existió crédito para la construcción habitacional y será en la década del sesenta cuando se inician los programas financieros de vivienda. Algo parecido ocurrió en los años posteriores a la crisis de 1982. "A partir de esa fecha, se desató la inflación y, con ello, el costo del dinero, a la vez que la fuga de capitales del país propició una escasez general de capital financiero. La virtual inexistencia de crédito para la construcción privada, combinada con los drásticos recortes del gasto público y, en general, la caída de la demanda de nuevos edificios, provocaron el desplome en el mercado inmobiliario" (Connolly, op.cit.: 72,73) y la reducción de los precios del suelo.

Ahora bien, tal como la propia Connolly señala, el factor financiero no es el único determinante (en una ciudad como México que se produce de modo diferenciado a través de dos sectores el capitalista-estatal y el popular) de la evolución de la densidad habitacional, ya que la edificación habitacional en las colonias populares, la "autoconstrucción", se realiza sin la intervención de financiamiento bancario (o del sector público) (*ibid.*).

Por lo tanto, la disponibilidad de crédito relativamente barato y el auge consiguiente de la producción inmobiliaria, explica el freno a la expansión territorial de la urbanización popular debido al aumento generalizado de los precios del suelo, pero no la consolidación y densificación de las colonias populares.

Por consiguiente se requiere introducir para explicar el comportamiento general del proceso expansión/consolidación-densificación, otros factores que expliquen no sólo el comportamiento del sector capitalista-estatal, sino también el de la urbanización y la vivienda populares.

Hemos visto que en general en las ciudades latinoamericanas la urbanización popular depende para desarrollarse de la oferta de suelo barato a través de mecanismos que siempre implican una mediación estatal: permisividad/represión frente a procesos de ocupación, regulación/desregulación o reformas normativas relativas a loteos populares, etc. En la ciudad de México las cosas se dan de modo semejante, de forma tal que durante los ciclos de predominio de expansión del área urbanizada, en la medida que tal expansión se deba a la urbanización popular, debe existir la posibilidad de urbanización irregular acelerada de suelo periférico.

Por otro lado, cuando predomina la densificación, en la medida que ella se deba a lo que ocurre en las áreas populares ya existentes y a que el ritmo de formación de nuevas colonias populares se reduce, deben existir factores que permiten que se inviertan recursos en las colonias populares, al mismo tiempo que otros, entre ellos la elevación general de los precios del suelo, inducen una reducción en la urbanización irregular de nuevas áreas.

Pensamos que de modo general estos factores tienen que ver con las siguientes cuestiones:

1) Tanto la expansión regulada del área urbanizada (subdivisión y urbanización legal del suelo) como la no regulada, poseen un importante componente especulativo. El suelo se fracciona, pero su efectiva incorporación al uso habitacional o a otros usos a través de la construcción sólo llega a completarse (se produce la llamada "saturación") luego de un período que veces se extiende 20 años o más (Cfr. Connolly, 1988: 2) En el caso de la expansión regulada,

esto se explica, por una parte, por el hecho de que la tierra, al menos hasta los años setenta, era incorporada formalmente al área urbanizada a un ritmo mucho mayor que el de se construye sobre ella e incluso del ritmo a que se comercializa. Esto permite a los fraccionadores realizar ganancias mucho mayores a lo largo del tiempo que las que realizarían de otro modo. Pero, por otra, una parte de los compradores adquieren uno o más terrenos no con la idea de construir de inmediato, sino como una forma de inversión que podrá traducirse en el futuro en la construcción de una vivienda propia en un área para entonces valorizada, o en una venta del o los terrenos que permitirá obtener beneficios.

3) En el caso de la expansión no regulada, los ocupantes o compradores iniciales operan siempre como "pioneros" que deberán enfrentar las duras condiciones derivadas de la lejanía relativa con el área urbana consolidada, la ausencia de infraestructura, servicios y equipamientos y la relativa inseguridad de la posesión. Esto es, los costos implícitos en el acceso a un suelo cuyo costo monetario en lo inmediato es nulo o, lo que ocurre de modo más generalizado, bajo. De modo que si por una parte no existe inicialmente una demanda que lleve rápidamente a la saturación del área, por otra, también los fraccionadores o quienes ocupan su papel bajo la figura del "líder", también reservarán terrenos que no serán asignados o vendidos en la fase inicial del asentamiento y serán reservados para el futuro, cuando las condiciones del área mejores y resulten más atractivas como para atraer una demanda relativamente más solvente. También debe contabilizarse en este proceso la incidencia de la "microespeculación" realizada por una parte de los compradores u ocupantes iniciales.

4) Pero cabe preguntarse por qué lo anterior habrá de reflejarse en los ciclos a los que hemos hecho referencia. Después de todo, el proceso de expansión puede darse de forma continua. Y, en efecto, de hecho este ha sido el caso tal como lo muestran las cifras del

cuadro 3.1, pero con ritmos que, como hemos visto, pueden ser superiores o inferiores al correspondiente al crecimiento de la población. ¿Cuáles son los determinantes de estos cambios de ritmo? A nuestro modo de ver los fundamentales son, en lo que respecta a la urbanización popular, de dos tipos: económicos y políticos. Los primeros están referidos a lo que podríamos denominar la "macroeconomía popular", definida básicamente por la evolución de los salarios reales y el grado de salarización de la fuerza de trabajo. Los segundos, a las políticas urbanas en general y, más específicamente, a las aplicadas en relación con la urbanización del suelo, la introducción de servicios y equipamientos y los programas de regularización, cuestiones que discutiremos en el siguiente capítulo.

5) La macroeconomía popular determina la capacidad global de la clase trabajadora para destinar recursos a la vivienda, tanto para comprar un lote y construir una vivienda o mejorarla y ampliarla, como para rentar una en una localización relativamente favorable de acuerdo con las estrategias de reproducción familiar (cercanía al trabajo, disponibilidad de servicios, accesibilidad de los equipamientos, etc.). En las etapas en que la macroeconomía popular experimenta una mejoría o al menos se sostienen en términos generales las mejoras obtenidas en una etapa previa, aumenta proporcionalmente el número de "consolidadores" y la oferta por parte de estos de vivienda en renta y disminuye el de "pioneros". Este parece haber sido el caso del período 1960-1980, mientras que imperó la situación contraria durante la mayor parte de la década de los ochenta. Tal como parece comprobarlo una investigación reciente, las familias pioneras son tendencialmente la fracción de las familias trabajadoras si no necesariamente con menores ingresos, con ingresos más inestables (Coulomb y Sánchez 1993, también Cfr. Gilbert y Varley, 1991).

Cuando ocurre lo contrario, como ha sido el caso en los años ochenta, sucede también lo contrario en términos de la solución habitacional popular predominante: aumenta proporcionalmente el número de familias pioneras y disminuye el de consolidadoras.

6) Por otro lado, tanto la densificación y consolidación como la expansión, requieren de y están condicionadas por las formas de intervención estatal. Sin intervenciones que faciliten la consolidación (expansión de redes primarias, programas de introducción de servicios e infraestructura básica, desarrollo de equipamientos de educación y salud y su correlato, el aumento del grado de seguridad de la posesión o la formalización a través de la regularización de la propiedad, el proceso de consolidación y densificación procederá de cualquier manera, pero lo hará mucho más lentamente.

7) Finalmente, el predominio de la expansión implica una disminución del crecimiento relativo de la vivienda en renta, en tanto que la consolidación/densificación supone lo contrario. Esto se debe a que, contrariamente a una visión generalizada, la urbanización popular no sólo implica la tendencia a la sustitución de las modalidades tradicionales de vivienda barata en renta por la vivienda en propiedad autoproducida, sino que a mediano y largo plazos supone la generación de una oferta de vivienda en renta bajo nuevas modalidades. Se trata de una tendencia prácticamente universal en las ciudades latinoamericanas, tal como hemos visto en el capítulo 2, y que en la ciudad de México puede ser verificada comparando la proporción de vivienda no propia en asentamientos de diferente antigüedad (Cfr. Coulomb y Sánchez, 1991: cap. 5).

Estos determinantes sociales de los ciclos de expansión/consolidación-densificación, que explican que la ciudad "crezca", cuando los sectores populares se encuentran en peores condiciones económicas y cuando el financiamiento para la producción y compra de viviendas es caro y escaso, producen un

efecto contraintuitivo que de alguna manera está vinculado en el caso de la ciudad de México, con la idea persistente durante los años ochenta e incluso posteriormente, de que la población estaba creciendo rápidamente entre otras cosas porque el área urbanizada se estaba expandiendo de forma notoria. Tanto la opinión informada como los propios especialistas, tendieron a ignorar el papel que juega la expansión del área urbanizada en el sistema de la vivienda popular y el hecho de que la demanda de vivienda puede aumentar más que proporcionalmente al crecimiento de la población en la medida que se produzcan cambios en la pirámide de edades. Este fue el caso precisamente en los años ochenta, cuando el número de hogares aumentó proporcionalmente más que el número de habitantes; uno de los determinantes, precisamente, de que la densidad domiciliar se redujera notablemente, pasando de 5.28 habitantes por vivienda en 1980 a 4.76 en 1990. En otro lugar hemos abordado esta cuestión (Duhau, 1993) y volveremos sobre ella en el siguiente apartado.

Claro está que es necesario aclarar que al manejar obligadamente datos decenales, debido a que la única serie disponible para el número de habitantes y de viviendas es la correspondiente a los censos nacionales de población, los ciclos de referencia no se corresponden de modo preciso con la evolución real, la cual como veremos supuso, por una parte, ritmos diferentes en los dos grandes componentes de la ZMCM (en la década del sesenta, se densificaba el Distrito Federal y se desdensificaba el área conurbada del Estado de México); y por otra, puntos de inflexión que no están reflejados en las cifras censales: durante el periodo 1960-70, por ejemplo, el punto de inflexión en cuanto a la disponibilidad de financiamiento se dio en 1963, y los salarios reales crecieron entre 1960 y 1976, para comenzar a decrecer a partir de 1977; durante el periodo 1980-1990, un punto de inflexión se produce en 1982, al estallar la crisis, y en 1989, se reduce la inflación y comienza a abarataarse y aumentar el financiamiento

disponible, al mismo tiempo que los salarios reales experimentan una leve mejoría.

Por otro lado, es necesario considerar el papel jugado por las políticas urbanas en el desarrollo de las distintas fases, cuestión que abordaremos en el siguiente capítulo. Pero previamente, cosa que hacemos en el siguiente apartado, es necesario explorar el papel jugado por la urbanización popular en el crecimiento del área urbanizada y en la producción habitacional, así como el papel desempeñado por las distintas formas de propiedad y modalidades de acceso al suelo, en la oferta de suelo barato, en tanto que soporte de dicha forma de urbanización y su cambiante localización.

ZMCM						
POBLACION, SUPERFICIE URBANIZADA Y DENSIDAD BRUTA						
1940-1990						
	1940	1950	1960	1970	1980	1990
POBLACION (MILES)	1,743.6	3,135.8	5,439.3	8,909.5	13,021.0	15,798.4
SUPERFICIE URBANIZADA (HS)	11,750	24,059	47,070	73,501	103,200	139,326
DENSIDAD BRUTA	148	130	115	121	126	113
FUENTES: Población: Camposortega, 1992: cuadro 3, p. 8, población estimada a mitad de año.						
Superficie urbanizada: 1940 y 1950, Connolly, 1988: cuadro 1, p. 81; 1960, 1970, 1980 y 1990, OCIM, 1995: planos 2.2.3. a 2.2.6.						

ZMCM
 TASAS DE CRECIMIENTO DECENAL DE LA SUPERFICIE URBANIZADA Y
 LA POBLACION
 1940-1990
 (*)

1940-50 1950-60 1960-70 1970-80 1980-90

	1940-50	1950-60	1960-70	1970-80	1980-90
SUPERFICIE URBANIZADA	100	96	56	40	35
POBLACION	80	73	63	46	21

FUENTE: Cuadro 3.1

2. Formas de propiedad y urbanización popular

Como en términos generales parecen mostrarlo los otros casos latinoamericanos que hemos examinado en el capítulo 2, una de las condiciones fundamentales en las que se desenvuelven los procesos de urbanización popular, está dada por el modo en que el acceso a un suelo de bajo precio por parte de los sectores populares, generalmente dentro de situaciones que implican algún tipo de irregularidad legal, es acomodado respecto de las formas de propiedad predominante y de las normas que regulan los procesos de incorporación del suelo a usos urbanos. En este apartado, presentamos una aproximación a esta cuestión para el caso de la ciudad de México, apuntando fundamentalmente a establecer la importancia relativa de la urbanización popular en su crecimiento y en la producción habitacional, así como el papel cambiante de diferentes formas de propiedad y de acceso al suelo en dicha forma de producción de la ciudad.

La existencia de un régimen *sui generis* de propiedad, la propiedad agraria ejidal y comunal cuyas características discutiremos posteriormente a fin de clarificar su importante papel en la urbanización popular, ha determinado que en la ciudad de México, así como en la mayoría de las ciudades del país, junto con los dos tipos de propiedad del suelo comunes a la generalidad de los países latinoamericanos: la propiedad privada y la propiedad fiscal o pública, en México esta modalidad específica haya venido desempeñando un papel significativo en los procesos de urbanización popular.

Tal como han sostenido diversos autores (Azuela, 1989, Schteingart, 1989, Ward, 1986), en la ciudad de México, la formación de asentamientos populares por invasión ha jugado un papel secundario respecto de los procesos que implican alguna forma de fraccionamiento irregular o clandestino, es decir de adquisición de la posesión del suelo a través de un propietario o

de quien se invoca como tal o como su representante. Sin embargo, no conviene ignorar que entre los años cuarenta y comienzos de los años setenta, las invasiones tuvieron cierta significación y a veces se produjeron en gran escala, en función, sobre todo, de coyunturas políticas específicas.

Como hemos visto en el capítulo dos, las tierras de propiedad pública suelen comportarse en otros países latinoamericanos, desde el punto de vista de los obstáculos puestos por el poder público a su apropiación de hecho, como una forma de propiedad de "segunda clase". De modo que no resulta arriesgado afirmar que este papel minoritario de las invasiones se relaciona con el hecho de que el Estado no conservó en el valle de México la propiedad de extensiones significativas de tierra, reduciéndose las de propiedad pública fundamentalmente a las que constitucionalmente no pueden pasar a propiedad privada (los cursos de agua y una franja adyacente a los mismos, los "derechos de vía" correspondientes a ciertas infraestructuras, las costas, barrancas, lagos, etc.) y a las que por ser tierras emergidas como resultado de la desecación del ex-lago de Texcoco, eran por definición de propiedad fiscal, pero que a través de diversos mecanismos tendieron a pasar a manos privadas. Estas tierras precisamente, que ocupan una gran superficie que abarca gran parte del oriente del Distrito Federal y porciones importantes de varios municipios conurbados, han jugado un papel muy significativo en los procesos de urbanización popular.

La contrapartida del papel secundario jugado por las invasiones, ha sido el predominio del fraccionamiento irregular de tierras de propiedad privada y la venta irregular de lotes o el fraccionamiento de áreas bajo el régimen de propiedad ejidal y comunal.

El fraccionamiento irregular de tierras de propiedad privada, salvo en el caso de los que dieron origen al que es hoy el municipio de Nezahualcoyotl, ha sido en general estudiado menos

sistemáticamente que el de las tierras ejidales, razón por la cual se carece de una caracterización precisa de su evolución y de las modalidades a través de las cuales se ha dado³. Sin embargo, salvo los casos registrados sobre todo en los años cuarenta y el de las tierras correspondientes al municipio mencionado y a una parte del municipio de Ecatepec, que pueden ser asemejados a la modalidad de una promoción inmobiliaria que se presenta como formal pero que opera de modo fraudulento⁴, una gran parte, sobre todo los realizados después de los grandes escándalos de los años cincuenta y sesenta, parecen haber procedido bajo formas encubiertas como la simulación de invasión y lo que podríamos denominar la promoción "silenciosa", amparada por funcionarios locales y realizada en buena medida a través de "líderes" que operan en la práctica como promotores inmobiliarios informales.

La declinación en los años setenta del modelo de la promoción inmobiliaria fraudulenta, semejante a las urbanizaciones piratas de Bogotá, así como el relativamente secundario papel desempeñado por el fraccionamiento encubierto, se relacionan como se verá más adelante con las políticas implantadas tanto a nivel local como federal. Como contrapartida, las tierras ejidales y comunales fueron adquiriendo mayor importancia en la formación de colonias populares.

Esta tendencia ha obedecido a la especificidad de las instituciones agrarias mexicanas derivadas de la revolución de 1917. Como resultado de la eforma agraria, iniciada una vez estabilizado el estado postrevolucionario, y consolidada durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), las grandes propiedades

³. Gilbert y Ward (1985: cap. 1), hablan en general del fraccionamiento clandestino o fraudulento de tierras de propiedad privada, pero se remiten fundamentalmente al caso correspondiente a una porción del municipio de Ecatepec y a Nezahualcóyotl.

⁴. A estos casos parece referirse fundamentalmente Azuela cuando reseña el tipo de conflictos que resultan del fraccionamiento irregular de tierras de propiedad privada, véase Azuela, 1989: cap. 2).

fundiarias -haciendas- resultaron en gran parte expropiadas para efectuar el llamado "reparto agrario", consistente en dotar a las comunidades campesinas, ya sea en restitución de derechos preexistentes (originados en gran parte de los casos en la etapa colonial), ya sea en su simple carácter de núcleos campesinos solicitantes de tierra, para ser destinadas a la producción agrícola, pecuaria o forestal. Dado que los centros urbanos se encontraban en muchos casos, y este fue el caso en particular de la ciudad de México, rodeados de importantes haciendas propiedad de la oligarquía porfiriana, la expropiación de las mismas dio origen a un gran número de unidades devueltas o dotadas a núcleos agrarios bajo la forma de tierras comunales y "ejidos" que quedaron situados en la periferia de los centros urbanos.

De este modo, el proceso de urbanización que cobró fuerza en México sobre todo a partir de la década de 1940, se encontró tarde o temprano con las tierras pertenecientes a los núcleos ejidales y comunales. Ha sido este encuentro, que significó el encuentro de la lógica del proceso de urbanización con la correspondiente a un régimen agrario específico, lo que ha dado lugar a que en México la oferta de una buena parte de la tierra urbanizable, haya dependido y dependa actualmente, de las condiciones impuestas por el "sector agrario", esto es, el conjunto conformado por los núcleos de ejidatarios y comuneros, las organizaciones campesinas y las autoridades agrarias (Secretaría de la Reforma Agraria) (Duhau, 1991: 44).

Se trata, por otra parte, de una situación impuesta en gran medida por el hecho de que globalmente las tierras bajo el régimen de propiedad ejidal y comunal comprendían y comprenden en la actualidad, una porción importante de las tierras disponibles en el valle de México. En efecto en 1940, la proporción de dichas tierras alcanzaba al 75.4 % de la superficie del Distrito Federal y

al 63 % de la superficie de 11 de los doce municipios del Estado de México que para 1970 formaban parte de la ZMCM (cuadro 3.3)⁵.

ZMCM						
DISTRIBUCION DE LOS DIFERENTES TIPOS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA EN EL DISTRITO FEDERAL Y EN 11 (1) DE LOS MUNICIPIOS ACTUALMENTE CONFINADOS (1940)						
Superficie total de las unidades político-administrativas por tipo de propiedad						
	Total	Ejidal	Comunal	Estatal	Privada	
	km ²	%				
Distrito Federal	1,488.0	280.0	18.1	791.4	57.3	(2)
Municipios del Estado de México	936.5	299.4	32.0	280.1	31.0	138.4 14.8 208.2 22.2

Fuente: Schteingart, M., 1989: cuadro 2, p. 59.
 Se trata de los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Coacalco, Cuatitlán Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, La Paz, Mexahualcóyotl, Tultitlán y Zaragoza. Las superficies correspondientes a Chimalhuacán, Cuatitlán, Tultitlán y La Paz, cambiaron al crearse los municipios de Cuatitlán Izcalli y Mexhualcóyotl.

En conjunto, tanto para estimar globalmente el peso relativo de los procesos de urbanización popular en el crecimiento de la ciudad de México, como en términos de las distintas modalidades iniciales de acceso al suelo y las formas de propiedad vigentes en las áreas sobre las que se han desarrollado dichos procesos, no existen series de datos que puedan ser considerados plenamente confiables ni mucho menos que proporcionen una imagen precisa de la evolución temporal del fenómeno. Sin embargo diferentes estimaciones, así como los datos relacionados con los programas de los organismos encargados de la regularización de la propiedad del suelo, proporcionan aproximaciones a través de los cuales se pueden obtener los órdenes de magnitud y las tendencias locacionales a lo largo del tiempo.

En lo que respecta a la magnitud de la urbanización irregular, los estudiosos del tema suelen aceptar como un hecho que al menos

⁵. Las formas y condiciones a través de las cuales las tierras ejidales y comunales desempeñan este papel es abordada en el siguiente capítulo.

el 50 % del área urbanizada corresponde a asentamientos que fueron en algún momento o son actualmente irregulares (Véase p.e. Connolly, 1990: 6 y 7).⁴ Hemos mencionado en el apartado precedente que, para 1940, las entonces llamadas "colonias" proletarias albergaban alrededor de 100,000 habitantes, esto es el 6 % de la población de la ciudad. Transcurridos 30 años, en 1970, de acuerdo con una estimación global de la importancia relativa de los asentamientos populares en la ciudad de México, así como de su distribución de acuerdo con los diferentes estatutos de propiedad predominantes (COPEVI, 1977), el panorama era el que se presenta en el cuadro 3.4.

CUADRO 3.4
 NUMERO DE VIVIENDAS EN COLONIAS POPULARES CLASIFICADAS
 DE ACUERDO CON SU ORIGEN
 (1970)

ORIGEN DE LAS COLONIAS	NUMERO DE	% DEL TOTAL DE VIVIENDAS VIVIENDAS
Tierras ejidales y comunales	210,494	13.7
Fraccionamientos fraudulentos en terrenos del ex-lago de Texcoco	122,423	8.0
Colonias formadas por invasión en zonas de barrancas y minas (1)	54,048	3.5
No clasificadas (2)	208,169	13.6
Pueblos conurbados	109,855	7.2
TOTAL	704,989	44.6
TOTAL DE VIVIENDAS EN LA EMCM	1,531,761	100.0

Fuente: COPEVI, 1977

- (1) Predominantemente en tierras de propiedad federal o del Departamento del Distrito Federal.
 (2) Predominantemente en tierras de propiedad privada o con una situación de propiedad dudosa

⁴ El análisis por áreas geoestadísticas básicas que acaba de concluir el equipo del CCIM, muestra que más del 60 % del área urbanizada para 1990 corresponde a colonias populares.

Como se puede apreciar, estas estimaciones, además de mostrar el considerable peso relativo de las colonias populares en la producción de viviendas (44.6 % del total existente en la ZMCM en 1970), indican también que para 1970, las tierras ejidales y comunales tenían ya un peso importante en la formación de dichas colonias. Pero por otro lado, teniendo en cuenta que la categoría de "no clasificadas" incluye seguramente una elevada proporción de tierras de propiedad privada, ocupadas a veces a través de procesos de invasión, pero en gran medida producto de formas ilegales de fraccionamiento y que además los fraccionamientos fraudulentos en la tierras correspondientes al ex-lago de Texcoco eran, en principio de propiedad estatal o se encontraban en una situación de propiedad dudosa pero fueron vendidas como si se tratara de propiedad privada (Véase Schteingart, 1989: 84-86), resulta evidente que hasta ese entonces, las tierras de propiedad privada o que eran invocadas como tales por quienes las fraccionaban y vendían, jugaban un papel importante en la formación de colonias populares.

Asimismo, el hecho de que las colonias clasificadas taxativamente como formadas por invasión, constituiran una categoría claramente minoritaria y se desarrollaran en áreas inadecuadas para usos urbanos y de propiedad fiscal, confirma en términos generales dos tendencias: el papel relativamente secundario desempeñado por las invasiones y que al igual que en otras ciudades latinoamericanas, son las tierras de propiedad pública, sobre todo en la medida en que se trate de tierras que carecen de atractivos para usos alternativos a la vivienda popular, las que al comportarse de hecho como una "propiedad de segunda categoría" en cuanto a su protección por parte del Estado, las que han tendido a facilitar la viabilidad de la formación de asentamientos populares originados en procesos de invasión. Por otra parte, este carácter

de propiedad de segunda de la tierras públicas, se advierte también en el caso de los fraccionamientos fraudulentos en el área del ex-lago de Texcoco, porque de hecho las autoridades consintieron su apropiación y venta por los fraccionadores, aunque en gran parte era posible invocar su estatuto de propiedad pública (Véase Schteingart, 1981).

En tanto a partir de los años setenta, por diversas razones que discutiremos más adelante, tanto las invasiones como los fraccionamientos fraudulentos en tierras de propiedad privada, enfrentaron obstáculos crecientes, el fraccionamiento ilegal de tierras de propiedad ejidal y comunal tendió a albergar en una proporción importante la formación de colonias populares. Se trata de un proceso, sin embargo, que sólo se encuentra documentado parcialmente, pero que trataremos de trazar aquí atendiendo fundamentalmente a sus órdenes de magnitud y sus tendencias locacionales fundamentales, con base en los datos presentados en los cuadros 3.5 a 3.9.

DELEGACION DE CORETT EN EL DISTRITO FEDERAL
AVANCES DEL PROGRAMA DE REGULARIZACION
(A MAYO DE 1992)

DELEGACION	NRO. DE LOTES		LOTES ESCRITURADOS HASTA DIC. 1989	META DE CONTRATACION 1990-1992
ISTAPALAPA	41,415	32.1	18,416	19,946
GUSTAVO A. MADERO	34,063	26.4	18,603	15,478
MAGDALENA CONTRERAS	15,426	12.0	3,151	11,775
TLALPÁN	11,084	8.6	6,244	5,034
TLASQUIC	8,955	6.9	3,100	5,463
COYOACÁN	7,592	5.9	7,073	450
XOCHIMILCO	5,440	4.2	556	4,704
ASCAPOTZALCO	3,688	2.9	3,864	49
ISTACALCO	1,146	0.9	1,083	45
TOTALES	128,809	100.0	62,090	62,944

Fuente: CORETT D.F., 1992

CUADRO 3.6

PROGRAMA DE REESTRUCTURACION DE LA ZONA
ECUATORIAL EXPEDIDAS

	1989-1994		UNIDADES HABITACIONALES		TOTAL			
	FRONTERA RIVANA	DEL DDF	FRONTERAS	DEL DDF				
	a	b	c	d	e			
IZTAPALAPA	44,951	59.7	2,744	33.4	18,083	71.4	82,778	82.2
TLATEPEC	19,802	11.9	3,335	16.4	0	0.0	13,317	10.4
D. A. MAGDOLENA	6,328	7.6	2,964	14.7	1,584	4.5	10,874	8.8
IZTACALCO	2,604	1.9	4,570	22.7	2,879	13.6	9,044	7.3
TLATEPEC	6,182	7.4	811	4.0	0	0.0	4,973	5.4
ALVARO OBREGON	3,383	4.0	1,449	7.2	0	0.0	4,862	3.9
COTACAHUAC	2,338	2.8	1,794	8.9	0	0.0	4,149	3.3
ACEROPULCALCO	938	1.1	347	1.7	1,775	8.4	3,258	2.6
V. CARRANZA	2,493	3.2	477	2.4	0	0.0	3,170	2.5
CUATROCALLE	2,414	2.9	0	0.0	0	0.0	2,414	1.9
M. GONZALEZ	2,007	2.4	0	0.0	0	0.0	2,007	1.6
CHALCOTZINGO	31	0.0	28	0.1	0	0.0	59	0.2
M. HINALEO	35	0.0	15	0.0	0	0.0	40	0.1
TOTAL	82,682	103.3	20,142	100.0	21,113	100.0	124,987	100.0

Fuente: Elaborado con base en DDF, 1994, pp 49-52

MUNICIPIOS COMUNDADOS
SUPERFICIE URBANIZADA EN 1992
(hectáreas)

	AREA URBANIZADA		USO HABITACIONAL		USO NO HABITACIONAL		FRACCIONAMIENTOS AUTORIZADOS 1989-1991			
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)		
Nezahualcoyotl	4,918	21.3	4,482	18.8	2,421	23.0	3,081	23.4	3,400	15.8
Huamantla	4,084	14.4	5,167	15.0	914	12.5	1,248	9.5	3,920	19.3
Tlalapan	4,025	14.4	4,647	13.8	1,388	18.5	1,731	13.2	2,936	13.7
Nezahualcoyotl	4,918	11.8	4,808	13.9	50	0.7	783	6.1	4,075	18.0
Atlixpan	3,685	8.8	3,521	10.2	164	2.2	2,054	21.0	667	3.1
Chalchicomula I.	3,625	8.7	2,460	7.1	1,165	15.9	1,490	11.4	970	4.5
Tlaxiahuacan	2,225	3.3	1,718	5.0	577	7.8	943	7.5	783	3.5
Chimalhuacán	1,925	4.5	1,925	5.6	0	0.0	86	0.6	1,839	8.4
La Paz	1,801	3.6	1,404	4.1	39	1.3	143	1.1	1,260	5.9
Mixquahuacán	1,043	2.3	1,050	3.0	13	0.0	447	3.4	403	2.8
Coacalco	1,035	2.4	902	2.6	133	1.8	139	1.1	783	3.5
Coahuilán R.H.	695	1.7	327	0.9	368	5.0	24	0.4	273	1.3
TOTAL	41,764	100.0	34,440	100.0	7,324	100.0	13,073	100.0	21,459	100.0

Fuentes: Elaborado con base en Iracheta, 1994: cuadro 6, p. 60 y Anexo, Cuadro 2, p. 114.

ZMCM
RELACION AREA IRREGULAR CON AREA URBANA
(Hectáreas)

	Area urbana	Area irregular	%	
Total	117,756	32,467	27.5	
Distrito Federal	58,312	14,563	24.9	% del Total
Istapalapa	9,311	4,680	18.0	32.1
Gustavo A. Madero	6,851	3,363	49.1	23.1
Tlalpan	5,320	2,590	48.7	17.8
Xochimilco	2,889	1,600	59.5	11.0
Cuajimalpa	1,558	951	61.0	6.5
Alvaro Obregón	6,010	936	15.6	6.4
Venustiano Carranza	2,992	664	22.2	4.5
Coyoacán	5,020	602	11.9	4.1
Tlahuac	1,925	595	30.9	4.1
Azcapotzalco	2,819	495	17.5	3.4
Magdalena Contreras	1,407	341	24.2	2.3
Milpa Alta	576	304	51.0	2.1
Ixtacalco	2,129	281	13.2	1.9
Cuauhtémoc	2,926	75	2.6	0.5
Miguel Hidalgo	4,335	63	1.4	0.4
Benito Juárez	2,404	23	0.9	0.1
Municipios conurbados	59,444	17,904	30.1	% del total
Chalco	4,130	2,891	70.0	16.1
Ecatepec	10,132	2,586	25.4	14.4
Naucalpan	6,220	1,764	28.4	9.8
Chimalhuacán	2,805	1,600	57.0	8.9
Tultitlán	3,112	1,381	44.4	7.7
Nicolás Romero	1,998	1,345	67.3	7.5
Tlanepantla	6,644	1,224	18.4	6.8
Atizapán de Zaragoza	3,398	1,190	35.0	6.6
Cuautitlán Izcalli	5,319	1,128	21.2	6.3
Chicoloapan	696	295	42.4	1.6
Tecamac	1,998	932	46.6	5.2
Coacalco	1,927	105	5.4	0.6
Istapalapa	1,478	510	34.5	2.8
Huixquilucan	1,191	347	29.1	1.9
Cuautitlán de H.R.	1,989	310	15.6	1.7
Los Reyes la Paz	1,318	153	11.6	0.8
Nezahualcoyotl	5,091	143	2.8	0.8

Fuente: Legorreta, 1994: cuadro 5, p. 70

**POBLACION DE LA
ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO
1940-1990
(De acuerdo con la definición de ZMCM de 1980)**

Ciudad Central	1940	1970	1990
DF			
B. Juárez	507,215	576,475	407,011
Cuauhtémoc	956,562	923,182	593,960
M. Hidalgo	611,921	603,862	501,334
V. Carranza	591,629	749,483	519,629
SUBTOTAL	2,657,347	2,854,700	1,930,267
Primer Contorno			
DF			
Azacapotalco	370,724	534,554	474,688
A. Obregón	220,911	456,709	642,753
Coyacán	189,871	339,468	622,066
S.A. Naderó	753,966	1,234,376	1,268,068
Ixtacalco	198,904	477,331	468,322
Iztapalapa	284,388	522,098	1,480,499
SUBTOTAL	1,967,771	3,564,511	4,964,396
Primer Contorno			
Edo. de México			
Mexicalpan	65,628	382,164	766,551
Mexahualcoyotl	48,000	880,438	1,204,113
SUBTOTAL	150,028	962,602	2,942,664
Segundo Contorno			
DF			
Tlahuac	29,880	62,429	206,700
Nochimilco	70,281	116,493	271,181
Tlalpan	61,195	140,719	484,864
M. Contreras	40,724	75,429	195,041
Cuajimalpa	19,199	36,300	119,689
SUBTOTAL	211,379	421,260	1,279,427
Segundo Contorno			
Edo. de México			
Motquilecan	18,228	33,827	131,926
A. de Zaragoza	2,250	44,222	318,182
Tlalmepequeña	105,447	366,235	702,907
Tultitlán	18,478	82,317	246,464
Cuacalco	3,988	13,197	152,082
Ecatepec	40,812	216,808	1,218,145
La Paz	7,680	32,250	134,792
SUBTOTAL	182,084	789,964	2,901,308

(Cuadro 3.9, continuación)

Tercer Contorno DF			
Islita Alta	24,379	33,694	53,654
Tercer Contorno Edo. de México			
Constitución I.	-	-	326,750
Constitución N.A.	20,509	41,156	40,959
Tecamac	11,971	29,882	133,718
Chimalhuacán	11,740	19,946	242,217
Chicolospan	4,719	8,750	57,366
Ixtapalapa	20,470	36,722	137,387
Chalco	29,723	41,450	282,940
Nicolás Romero	29,617	47,504	184,134
SUBTOTAL	108,242	216,410	1,402,080
TOTAL DICH	5,297,651	8,812,159	14,582,670

Fuente: elaboración propia, con base en los Censos Generales de Población de 1960, 1970 y 1990.

Las fuentes oficiales señalan que para mediados de 1970 los asentamientos populares irregulares habían llegado a representar la tercera parte del área urbanizada del Distrito Federal, una situación que de acuerdo con dichas fuentes se dio a través de tres mecanismos: 1) El fraccionamiento y venta no autorizados de grandes predios y propiedades, hasta entonces de uso rustico, cuya cercanía o inmediatez a las áreas urbanas consolidadas les otorgaba un repentino valor de mercado. Se trataba de predios que muchas veces no eran ni siquiera una propiedad acreditada o registrada debidamente y cuyos linderos y trazo carecían de definición; 2) Invasiones de predios sin propiedad definida o aparente, propiciadas y promovidas por líderes de diversos grupos y partidos políticos. Este mecanismo era frecuente a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, y se daba normalmente en predios carentes totalmente de obras de urbanización y muchas veces en lugares que por sus características presentan graves restricciones para la introducción de servicios. Estas invasiones organizadas afectaron tanto el patrimonio de particulares como

áreas de propiedad de diversas instituciones y del Distrito Federal; 3) la enajenación de lotes en los poblados tradicionales fuera del área urbana y en las tierras de cultivo anexas a los mismos (DGRT, 1994: 19-21). Esta última es la modalidad a través de la cual comenzaron a ser urbanizadas irregularmente las tierras comunales y ejidales.

Ahora bien, ¿qué tipo de áreas constituyeron en lo fundamental el escenario de estos procesos? En la medida que se trata de un número de asentamientos que se cuentan por cientos e incluso por millares, y a pesar del gran número de estudios de caso existentes resulta virtualmente imposible trazar las tendencias en sus detalles específicos. Sin embargo se cuenta con algunos datos que no dejan muchas dudas en relación con los aspectos fundamentales.

En los cuadros 3.5 y 3.6 se enumera por Delegación el número de lotes que formaron parte de los programas de regularización de la propiedad en el Distrito Federal, desarrollados durante el periodo 1989-1994 por la delegación de la CORETT en el D.F. (el organismo a cargo de los procedimientos de regularización en tierras de propiedad ejidal y comunal) y por la DGRT (el organismo del DDF que tiene a su cargo la regularización en tierras de propiedad privada y del propio Distrito Federal). Obviamente se trata de una muestra del universo correspondiente, pero de una muestra altamente representativa, ya que el periodo de referencia fue sin duda aquel en el que los programas de regularización tuvieron un alcance y un ritmo de realización sin precedentes. De acuerdo con las estimaciones de los propios organismos el universo total de lotes irregulares en el D.F. era para 1989 de 500,000, de los cuales alrededor de 180,000 correspondían al régimen de propiedad ejidal y comunal y 320,000 a tierras de propiedad privada, asentamientos promovidos por el propio DDF como resultado de procedimientos de desalojo y relocalización y asignación de lotes bajo la modalidad de lotes para vivienda progresiva y

unidades habitacionales también promovidas por el DDF (DGRT, 1994a: 22 y 78, 79). En conjunto se trata como mínimo de la cuarta parte de las viviendas existentes a comienzos de la década en el Distrito Federal.

En ambos casos, aunque el conjunto de los lotes regularizados por la CORETT o a regularizar dentro del programa correspondientes a 1990-1992 y los regularizados por la DGRT durante el período 1989-1994, se distribuyen en el primer caso en un total de nueve delegaciones y de catorce en el segundo, se advierte una notable concentración. De los predios correspondientes a la CORETT, más de las tres cuartas parte están situados en las delegaciones de Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras y Tlalpan; de los correspondientes a la DGRT, cerca de las tres cuartas partes, el 73.7 %, se localizan también en cuatro delegaciones, tres de ellas coincidentes con las correspondientes a CORETT; por orden de importancia, Iztapalapa, Tlalpan, Gustavo A. Madero y Tlahuac. Como se puede apreciar, esta concentración se da de un modo un tanto diferente en cada uno de los casos, pero en conjunto responde de modo decisivo a la localización del tipo de áreas que de modo predominante pudieron ser objeto de la urbanización popular porque o bien, siendo de propiedad privada o incluso estatal, carecían en el momento de su ocupación de atractivo para usos alternativos, o que siendo de propiedad ejidal o comunal se encontraban en esa misma situación o su urbanización por otras vías resultó bloqueada por la intervención gubernamental o carecía, por su localización periférica, de interés inmediato para usos alternativos.

En efecto, la mayor parte del territorio de la delegación Gustavo A. Madero, situada al norte del Distrito Federal, fue una de las primeras zonas en las que tuvieron lugar procesos de urbanización popular a escala masiva, en tierras que corresponden a laderas tempranamente deforestadas de la Sierra de Guadalupe y a tierras salinizadas correspondientes a lo que fuera el lago de

Texcoco. Para 1928 de dicho lago sólo quedaban grandes extensiones salinizadas, parte de las cuales, que eran en principio nacionales fueron entregadas a algunos generales "para ser desarrolladas y habilitadas para la producción agrícola" y otra parte restituidas a comunidades de la zona o entregadas bajo la forma de dotación ejidal. Un tipo de dotación que no permitía ni siquiera la producción mínima para su subsistencia. A estas características del suelo y su distribución, se agregó la construcción de grandes infraestructuras en 1939, 1957 y 1958 (DGRT, 1994: 84-87).

Queda así conformado el escenario básico para el crecimiento irregular de la delegación: por una parte, grandes extensiones de suelo desecado que, por su origen lacustre, corresponden al patrimonio del Distrito Federal; por otra, tierras ejidales urbanas y de labor-fragmentadas y con baja productividad; y finalmente, grandes predios baldíos carentes de infraestructura que, por su carácter privado, representan un bien susceptible de fraccionamiento y venta (DGRT, 1994: 87).

En cuanto a la Delegación Iztapalapa, asiento actualmente, junto con la Delegación G.A. Madero, de la mayor concentración de colonias populares en el Distrito Federal, también su territorio corresponde en lo fundamental a suelos cuyo valor agrícola se fue perdiendo como resultado de la desecación del Lago de Texcoco y, a partir de 1940, por la extracción de agua para el consumo de la ciudad y el cierre y obstrucción de canales y asequias. En conjunto el territorio de la Delegación hacia los años cuarenta quedó integrado por suelos salinizados y cenagosos. Las tierras correspondían en parte al Patrimonio Federal y una parte de ellas se integró a dotaciones ejidales constituidas entre 1926 y 1950, en tanto que otra parte experimentó apropiaciones, no registradas, a través de la extensión de propiedades privadas preexistentes.

Nuevamente, estas condiciones resultaron propicias para el desarrollo en gran escala de colonias populares a través tanto de fraccionamientos clandestinos como de invasiones, para llegar de este modo a albergar el 50 % de los asentamientos irregulares

existentes en el Distrito Federal. El crecimiento de la población de Iztapalapa se inició en 1940 y el número de habitantes se triplicó entre 1950 y 1960 (DGRT, 1994: 99-101).

La delegación Tlalpan, presenta un caso diferente a las dos anteriores, en tanto su urbanización comienza a darse después que en las dos delegaciones anteriores. Las zonas planas situadas al este, con mayores facilidades para la introducción y ampliación de servicios y sin conflictos de propiedad, fueron utilizadas a partir de los años sesenta para la construcción de grandes equipamientos, para fraccionamientos regulados y para conjuntos habitacionales desarrollados por organismos públicos de vivienda. La zona poniente, en cambio, además de haber contado sobre todo a partir de fines de los años setenta, con áreas para entonces con buena accesibilidad y atractivas, por sus propiedades escénicas, para ser destinadas a vivienda de clase media y alta, ha albergado además, en áreas correspondientes a pedregales de origen volcánico, a lomeríos poco aptos para la introducción de servicios y en el área conocida como "Ajusco Medio", un gran número de colonias populares, que abarcan un universo estimado en 1989 inicialmente por la DGRT, en 40,000 lotes irregulares (DGRT: 1994: 28-32).

La urbanización acelerada de la Delegación Magdalena Contreras, que aparece con un lugar destacado en los programas de regularización de la CORETT, pero mucho menos significativo en los correspondientes a la DGRT, se produjo más tardíamente, ya que la tasa más alta de ocupación del suelo para usos habitacionales se registró entre 1980 y 1985. La ocupación masiva para el uso habitacional popular fue facilitada en este caso por la gran difusión de la pequeña propiedad en los antiguos poblados y la presencia de dotaciones ejidales, que han venido siendo objeto de procedimientos de compra-venta privados o de sesiones ilegales de derechos ejidales (DGRT, 1994: 114-116). "Lo accidentado del terreno ha dado como resultado una separación clara entre los

asentamientos de los distintos grupos sociales; los grupos de mayores ingresos se localizan primordialmente en las tierras bajas del noroeste y los de ingresos menores se han asentado en las faldas de los cerros, donde existe una "carencia general de servicios" (DGRT, 1994: 114).

Por otro lado, resulta interesante constatar que en buena medida, un conjunto de acciones emprendidas en los años sesenta y setenta por el Departamento del Distrito Federal en las Delegaciones de Iztapalapa, Gustavo A. Madero e Iztacalco en materia de vivienda popular, implican de hecho un reconocimiento del destino fundamental del oriente de la capital como habitat popular. Como se puede observar en el cuadro 3.6, fue en estas delegaciones en donde el D.D.F. creó, sobre todo durante los años sesenta y setenta, asentamientos destinados a realojar familias desalojadas de otras áreas y fraccionamientos populares y desarrolló unidades habitacionales para población de bajos ingresos.

Las tendencias reseñadas para las cuatro delegaciones que han jugado un papel más importante en la formación de colonias populares, se repiten, a diferentes escalas, en las restantes delegaciones donde la urbanización popular se dio en el pasado o se está dando actualmente. Así, la evolución general de la urbanización popular, en cuanto al tipo y la localización de las tierras sobre las que se extendió, puede ser resumida de la siguiente forma. Hasta comienzos de los años setenta se da el predominio de los fraccionamientos clandestinos o incluso invasiones en gran escala en áreas bajo diferentes regímenes de propiedad, pero caracterizadas por tratarse de suelos que o bien perdieron su valor agrícola para transformarse en periferias desoladas y de escaso o nulo atractivo para el uso habitacional de las clases medias y altas, pedregales de origen volcánico y laderas y lomeríos desforestados de muy escasa o nula aptitud para usos

urbanos, junto con un avance lento de la urbanización irregular de antiguos poblados que progresivamente fueron quedando conurbados y, en algunos casos, como el de la Delegación Alvaro Obregón, ocupación por invasión y a veces venta paulatina, de predios situados en cañadas, barrancas y áreas federales.

Desde mediados de los años setenta, un mayor control gubernamental tenderá a bloquear significativamente en el Distrito Federal las grandes operaciones irregulares en tierras de propiedad privada en escala significativa, así como las invasiones organizadas. Esta circunstancia, junto con la relativa saturación de las Delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa, y el relativamente férreo control ejercido sobre la gran área al sur de la capital definida como "área de conservación ecológica", que abarca gran parte de varias delegaciones, tendió a dejar como frontera de la urbanización popular las áreas todavía no disputadas por la promoción inmobiliaria formal, en el suroriente y, en menor medida el surponiente, las cuales, aunque muchas veces son de propiedad privada, se encuentran en gran medida bajo el régimen de propiedad ejidal y comunal y en todo caso, corresponden a comunidades de origen campesino asentadas en los antiguos poblados paulatinamente conurbados. Esto es lo que parece reflejarse en las cifras de irregularidad proporcionadas por Legorreta (1994) para 1990 (cuadro 2.7), en las cuales Xochimilco y Cuajimalpa presentan un grado de participación en la urbanización irregular que todavía no aparece reflejado en los programas de regularización de la CORETT y la DGRT.

Sin embargo, las principales reservas de suelo que otorgan todavía una gran viabilidad a la continuidad de los procesos de urbanización popular, se encuentran actualmente en los municipios conurbados y, sobre todo, en aquellos recientemente conurbados.

Los datos presentados en el cuadro 2.8, correspondientes a los 12 municipios conurbados en 1970, aunque proporcionan una aproximación más indirecta al fenómeno de la urbanización popular que la que permiten los datos relativos a los programas de regularización en el Distrito Federal, permiten de todos modos un acercamiento global al proceso, al menos en órdenes de magnitud.

Para 1982, Iracheta (1984) estimó que el área urbanizada para dichos municipios, era de 41,764 hectáreas, en tanto que estimaba la correspondiente a 1960 en 10,275 hectáreas, de modo que la superficie urbanizada correspondiente a estos doce municipios se habría aproximadamente cuadruplicado entre 1960 y 1982. Las cifras del cuadro 2.8 proporcionan una imagen aproximada del papel jugado por la urbanización irregular en este crecimiento de más de 30,000 hectáreas del área urbanizada durante el periodo de referencia.

Descontando 7,324 hectáreas correspondientes a áreas de uso no habitacional (fundamentalmente zonas y parques industriales y grandes infraestructuras y equipamientos), las áreas de uso habitacional abarcaban en 1982, 34,440 hectáreas. Entre 1950 -año de expedición de la ley de fraccionamientos del Estado de México- y 1981, fueron aprobados bajo dicho ordenamiento, fraccionamientos destinados a usos habitacionales por un total de 13,073 hectáreas, las cuales, más allá de las irregularidades en que puedan haber incurrido tanto los fraccionadores como las autoridades podemos considerar como la parte "regulada" del crecimiento destinado al uso habitacional ocurrido en los mencionados municipios. De modo que aproximadamente poco más de 11,000 hectáreas destinadas a uso habitacional fueron urbanizadas de modo irregular entre 1960 y 1982. Así, en tanto la superficie urbanizada durante aproximadamente el mismo periodo mediante fraccionamientos autorizados, abarcaba el 40 % del área destinada a usos habitacionales en 1982, el área incorporada irregularmente durante el mismo periodo y también destinada al uso habitacional, alcanzaba

a su vez cerca de la tercera parte de la superficie total destinada a dichos usos en los 12 municipios. Si consideramos además que una parte no estimada, pero sin duda significativa, de la superficie urbanizada para usos habitacionales antes de 1960 (10,250 hectáreas), corresponde a asentamientos también irregulares, no resulta aventurado suponer que para 1982 las áreas habitacionales irregulares (áreas correspondientes prácticamente en su totalidad a procesos de urbanización popular) daban cuenta de una superficie más o menos equivalente a las urbanizadas de modo regulado entre 1958 y 1981.

Ahora bien, las mayores concentraciones correspondientes a la urbanización popular (véase cuadro 2.8), se encontraban en 6 municipios: Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y La Paz, ya que en conjunto dichos municipios sumaban poco más del 70 % del área urbanizada en los 12 municipios, pero además representaban el 81.3 % del área destinada a uso habitacional, y urbanizada antes de 1960 o irregularmente entre ese año y 1982.

Naucalpan y Tlalnepantla son municipios colindantes al norte y norponiente con el Distrito Federal y fueron los primeros municipios en conurbarse. Si bien no existen descripciones específicas de las áreas ocupadas en ellos por las colonias populares irregulares, es conocido el hecho de que estas ocuparon, al igual que en el norte del Distrito Federal, y en gran parte de modo coincidente temporalmente, áreas correspondientes a terrenos de propiedad privada, ejidal y comunal y federales o sin un estatuto de propiedad definido, correspondientes en gran medida a laderas de cerros y barrancas.

El municipio de Ecatepec situado al nororiente del Distrito Federal, colinda a su vez con los municipios de Tlalnepantla y Chalco, y los procesos de urbanización popular en gran escala se dieron allí inicialmente en áreas correspondientes al ex-lago de

Texcoco y a través de mecanismos semejantes a los que operaron en el área que en 1973 fue constituida en el municipio de Nezahualcóyotl y que anteriormente pertenecía en gran parte a Ecatepec, para continuar posteriormente, a través en buena medida del fraccionamiento de tierras ejidales, cuya rentabilidad agrícola no pudo competir con las rentas obtenidas a través de su fraccionamiento para la formación de colonias populares irregulares.

El municipio de Nezahualcóyotl, colindante al oriente con el Distrito Federal, fue formado en 1973 en tierras pertenecientes a los municipios de Ecatepec y Chimalhuacán y representa, como ya se ha mencionado, el caso de mayor escala de fraccionamiento irregular por compañías privadas en la ZMCM. Corresponde a un proceso que comenzó hacia fines de los años cincuenta y culminó con la regularización del área y la creación del municipio en la primera mitad de los años setenta. El área ocupada por el municipio corresponde en su totalidad a tierras bajas, salitrosas y anegadizas, resultantes de la desecación del ex-lago de Texcoco (Véase Schteingart, 1981, 1989: 82 a 91).

Por último, el municipio de Chimalhuacán, que corresponde a lo que es considerado el "tercer contorno" de la ZMCM, e ilustra el caso de áreas incorporadas al proceso de urbanización como periferia lejana de la ZMCM en los años setenta. A diferencia de Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec, que se urbanizaron en proporción significativa a través de la formación de colonias populares irregulares, pero también de la conformación de grandes áreas y parques industriales, de fraccionamientos autorizados (en gran parte populares), de conjuntos habitacionales promovidos por organismos públicos, e incluso sobre todo en el caso de Naucalpan, de grandes áreas residenciales destinadas a las clases medias, y a semejanza de Nezahualcóyotl, pero bajo mecanismos diferentes y con posterioridad, tendió a convertirse junto con otros municipios

situados en el nororiente y el oriente de la aglomeración, en una especie de ciudad dormitorio popular. Ciudad dormitorio en la cual predomina de modo aplastante el uso habitacional popular, posibilitado en gran escala en los años setenta y ochenta por la el fraccionamiento irregular de tierras ejidales y comunales o pequeña propiedad agraria, desdeñadas debido a su localización y características, por las actividades inmobiliarias formales y los organismos públicos de vivienda, y reservadas de hecho por las autoridades locales a través de su omisión y muchas veces de su involucramiento directo, a la urbanización popular.

Este es la situación que reflejan las cifras del cuadro 2.7 correspondientes a los municipios metropolitanos y referidas al área urbanizada en 1990 y el área estimada actualmente como irregular por Legorreta, correspondiente a los 17 municipios definidos como conurbados en 1980. En tanto que municipios como Ecatepec, Tlalnepantla y Naucalpan que albergaban para 1982 una proporción elevada del área ocupada por asentamientos populares irregulares, siguen ocupando en 1990 un lugar destacado al respecto y un municipio como Nezahualcóyotl ya prácticamente no cuenta en la estadística de la irregularidad, debido a la regularización realizada en los años setenta, otros municipios que se urbanizaron aceleradamente en los años ochenta, entre ellos el propio Chimalhuacán, Chalco, Tultitlán, Nicolás Romero, y Tecamac, representan, a pesar de que todavía albergan una proporción reducida de la población metropolitana -el 7.8 % de la población en 1990 del conjunto integrado por el D.F. y 17 municipios conurbados- (véase cuadro 2.9), contienen más de la tercera parte del área irregular estimada por Legorreta para 1990. En estos municipios entre un 42.4 % del área urbanizada (Chicoloapan) y un 70 % (Chalco) correspondía en ese año, según la estimación de referencia, a áreas urbanizadas irregularmente.

Otros dos municipios, Cuatitlan Izcalli y Atizapán de Zaragoza aparecen también con una participación destacada en los procesos recientes de urbanización popular irregular, pero poseen un perfil diferente al de los anteriores, ya que su proceso de urbanización ha tenido un carácter mucho más diversificado. El primero fue creado en los años setenta y planificado como una ciudad industrial satélite y contaba ya en 1981 con 965 hectáreas urbanizadas a través de fraccionamientos autorizados y con otras 1,165 incorporadas para usos no habitacionales. El segundo, fue entre 1958 y 1981 un ámbito privilegiado para la localización de fraccionamientos residenciales y contaba para 1981 con más de 2,000 hectáreas asignadas a fraccionamientos autorizados (cuadro 2.8).

Esta rápida expansión de la frontera de la urbanización popular, con una expresión significativa en el sur del Distrito Federal, pero notable sobre todo, como acabamos de ver, en municipios conurbados situados en el nororiente y el oriente de la capital, nos retrotrae a la discusión planteada en el apartado anterior. Allí señalamos que los años ochenta habían constituido una etapa de expansión del área urbanizada en el contexto de una contracción del financiamiento hipotecario y del impacto de la crisis de la economía popular. Pero al mismo tiempo los años ochenta fueron una etapa de notable reducción del crecimiento demográfico de la ZMCM y también de significativos procesos de reorganización espacial, entre los cuales debe contarse una fuerte tendencia a la relocalización intrametropolitana de la población. Veamos cómo en principio parecen estar vinculados estos distintos procesos

Comencemos por señalar que toda referencia a la dinámica poblacional reciente de la ZMCM, que necesariamente debe apoyarse en el último Censo General de Población y Vivienda de 1990, debe

partir de la advertencia de que las comparaciones 1980-1990 están viciadas por la carencia de confiabilidad de las cifras del censo de 1980. Esta carencia es trasladada por muchos especialistas al censo de 1990, pero por nuestra parte consideramos que puede ser circunscripta fundamentalmente al primero. El conocido fracaso y la manipulación estadística del censo de 1980, no impidió que los demógrafos se basaran en él para proyectar la población de la ZMCM, lo que dio como resultado que se esperara para 1990 un mínimo de 18 millones de habitantes y un máximo de 21.

Sin embargo, las cifras del censo de 1990, dieron una población de alrededor de 14 y medio millones de habitantes para la ZMCM si se consideran los 17 municipios conurbados en 1980, y que llega a poco más de 15 millones de habitantes si se considera el ámbito utilizado por el INEGI que incorpora a dicha zona otros 10 municipios.

Dejando de lado las cifras proporcionadas por el censo de 1980, la ZMCM creció durante el periodo 1970-1990 a una tasa aproximada del 2.6 % anual. Considerando que durante ese mismo periodo su tasa de crecimiento natural fue del 2 % aproximadamente, resulta que su crecimiento social, durante ese lapso fue relativamente poco importante (Corona y Luque, 1992: 3). Pero además, al considerar el balance migratorio de acuerdo con la última Encuesta Nacional de Migraciones, para el quinquenio 1985-1990, resulta un crecimiento social negativo. En efecto, de acuerdo con los datos arrojados por dicha encuesta, durante el quinquenio mencionado, 425,361 personas mayores de cinco años, emigraron del interior del país a la ZMCM, mientras que 716,224 emigraron de la ZMCM hacia el resto del país. De modo que el número de llegadas y salidas diarias promedio, durante ese quinquenio fue de 233 y 392 respectivamente, y la tasa de migración neta se tornó negativa, en tanto que la tasa de crecimiento natural se situó en alrededor del 1.9 % (op. cit: 6,7).

Si estas cifras son cercanas a lo que efectivamente ha venido sucediendo durante los últimos años, y no existen buenas razones para afirmar lo contrario, puede sorprender la falta de proporcionalidad entre el fuerte ritmo de expansión del área urbanizada y el mucho más moderado crecimiento de la población entre 1980 y 1990. En efecto, la superficie urbanizada en la ZMCM se estimó en poco más de 103,000 hectáreas para 1980, y su población censal ajustada, en números redondos se situó en poco más de 13,000,000 de habitantes para ese año, lo que da una densidad bruta aproximada de 126 habitantes por hectárea. Para 1990, para una población censal ajustada de cerca de 15,800,000 habitantes, e incorporando las áreas urbanas de 10 municipios más a las jurisdicciones abarcadas por la zona metropolitana, la superficie urbanizada se estima en algo más de 139,000 hectáreas, lo que significa una densidad bruta de alrededor de 113 habitantes por hectárea⁷. O, dicho de otro modo, la población creció en un 21 % durante el periodo, en tanto que el área urbanizada lo hizo en alrededor de un 35 %.

Como se vió en el apartado anterior, el área urbanizada de la ZMCM, ha aumentado y bajado sus densidades de acuerdo con ciclos de expansión-consolidación-expansión. Examinando las densidades resultantes de las cifras censales al comienzo de cada década entre 1940 y 1980, las mismas oscilaron entre un mínimo de 115 habitantes por hectárea en 1960 y un máximo de 148 en 1940. Es decir, que la densidad de 113 habitantes para 1990 corresponde claramente a un ciclo de expansión. Ya hemos presentado en el apartado anterior una interpretación general de los ciclos de expansión-consolidación-expansión. Pero además, para la década de los años ochenta conviene tener en cuenta el proceso de reorganización espacial de

⁷. Datos tomados del estudio en proceso "Escenarios Demográficos y urbanos de la ZMCM al año 2,010, que coinciden con los datos manejados, en lo que respecta al área urbanizada, por Mercado, A., 1992, y basados en diversas fuentes consultadas por el autor.

la ZMCM que, entre otras cosas, genera la apariencia de un rápido crecimiento de la población. Este proceso se caracteriza por una fuerte tendencia a la expulsión de población desde las cuatro delegaciones centrales, y un inicio de expulsión de población en algunas de las delegaciones y municipios aledaños a la ciudad central.

De acuerdo con cifras censales, en el quinquenio 1985-1990 se trasladaron del Distrito Federal a los municipios conurbados, 510,000 personas (Corona y Luque, 1992: 5), y las cuatro delegaciones centrales perdieron alrededor de 924,000 habitantes entre 1970 y 1990. La realidad de esta tendencia resulta corroborada por el hecho de que comparando el número de viviendas registradas por el censo de 1980 (que si de algo peca es de una sobreestimación tanto del número de viviendas como de habitantes), las cuatro delegaciones centrales perdieron cerca de 105,000 viviendas durante el periodo 1980-1990.

Se puede formular la explicación de lo que está ocurriendo de la siguiente forma:

1. El crecimiento de la población global de la ZMCM ha sido relativamente bajo a partir de mediados de la década de 1980, inferior al 2 %. A pesar de ello, se ha seguido expandiendo en forma rápida y sostenida el área urbanizada y, con ello, la conurbación.

3. Esta expansión es el resultado simultáneo del traslado de población desde las jurisdicciones centrales y algunas aledañas a las mismas hacia la periferia, la generación de una demanda adicional de vivienda derivada de los cambios en la estructura de edades de la población y la demanda generada por los inmigrantes a la ZMCM.

4. Las tendencias que tipifican este proceso son: expulsión de población de las áreas centrales y traslado de la misma fundamentalmente a la periferia cercana y lejana, cuya población ha

seguido creciendo en forma sostenida; solución de las necesidades habitacionales de las nuevas familias originadas en la periferia cercana, en la periferia más o menos lejana (el municipio de Chalco, p.e.) y absorción de los inmigrantes pobres en la periferia lejana.

5. A su vez estas tendencias se explican por una rápida transformación de los usos del suelo en las áreas centrales, favorecida por las políticas urbanas desarrolladas en el DF durante los últimos años; la incapacidad de los programas de vivienda de interés social para satisfacer la demanda de vivienda de los sectores populares; incapacidad que se deriva tanto de su propia lógica de operación como de las trabas crecientes para desarrollar programas de vivienda social tanto en el DF como en los municipios conurbados; y el encarecimiento relativo de la oferta habitacional en el mercado regular de vivienda de bajo costo.

Uno de los principales efectos de todo esto: el poblamiento irregular de nuevas áreas, que se presenta, en el marco de la crisis de los años ochenta, como la alternativa fundamental para un gran número de familias pertenecientes a los sectores populares y que se encuentran en la etapa temprana o media de su ciclo vital.

Estos procesos son ilustrados adecuadamente por el proceso de poblamiento del valle de Chalco, una zona de urbanización irregular situada en el municipio del mismo nombre, localizado al oriente del Distrito Federal, en lo que se puede denominar el tercer contorno de la ZMCM y que operó, como acabamos de ver, como una de las zonas de expansión del poblamiento popular en los años ochenta. El poblamiento del valle de Chalco se inició en 1960, pero el 62 % de su población actual, estimada para 1990 en 240,000 habitantes, se radicó allí entre 1983 y 1988. Sólo el 7 % de los entrevistados en la encuesta que aportó estos datos (Hiernaux, 1991) residía anteriormente en el interior del país, una tercera parte provenía de Nezahualcóyotl, un municipio que como hemos visto tuvo un

crecimiento explosivo durante los años sesenta; las delegaciones de Iztapalapa, Iztacalco, Xochimilco y Tlahuac, situadas al oriente y suroriente de la ZMCM, aportaron otro 17 % y, otro 25 % proviene de otras zonas aledañas del Distrito Federal. (Hiernaux, op. cit.: 185-186).

Por otro lado, las condiciones anteriores de tenencia de la vivienda fueron las siguientes: sólo el 10 % eran propietarios de la vivienda anterior, el 60 % era arrendatario, un 12 % vivía en vivienda prestada y casi un 15 % vivía con familiares (op. cit., 187-188).

Estas evidencias nos remiten a un último punto que conviene discutir en este apartado. Diversos autores han planteado de modo reiterado que la regularización de los asentamientos populares opera como un factor de expulsión de las familias más pobres, que no pueden afrontar los gastos derivados de la "formalización" de la propiedad y de la introducción y costos de los servicios públicos. Se trata de una tesis, sin embargo, que hasta ahora no hemos visto que sea respaldada por las evidencias disponibles. Por ejemplo, en un trabajo reciente -trabajo que por lo demás hemos tomado aquí como referente para describir la tendencias recientes en la formación de asentamientos populares, Legorreta (1994), afirma lo siguiente refiriéndose a los asentamientos populares en la ZMCM y haciendo referencia específicamente al caso de Chalco:

"Los asentamientos ilegales que permanecen como tales en algunos casos hasta por 20 años, con la introducción de servicios tienden a expulsar población, generando nuevas necesidades de ocupación ilegal en otras zonas. Tal fenómeno se explica por la creciente valorización del suelo y los elevados costos de los servicios cuando se regularizan dichos asentamientos, provocando nuevas expulsiones a otras periferias" (Legorreta, 1994: 61).

Pues bien, nos parece que el conjunto de argumentos y datos manejados a lo largo de este capítulo, y en particular los que acabamos de presentar, conducen a conclusiones diferentes. En efecto, el hecho de que una proporción importante de las familias

que como en el caso del valle de Chalco, operan como pioneras en la formación de nuevos asentamientos periféricos, provienen de periferias anteriores ya consolidadas, no implica que tales familias no hayan podido sostenerse como propietarias debido a los costos crecientes derivados de la regularización de la propiedad y la introducción de los servicios públicos. El proceso de consolidación implica, efectivamente un aumento en los precios del suelo y esto es sin duda sugiere que una vez avanzado dicho proceso, la densificación subsecuente se producirá probablemente a través del arribo de familias con niveles de ingreso superiores en promedio a los correspondientes a las familias pioneras.

Pero lo anterior no supone necesariamente un proceso de "sustitución" de unas familias por otras. Como ya hemos señalado, e incluso tienden a mostrar las evidencias manejadas por el propio Legorreta, en los nuevos asentamientos periféricos, ni todos los predios disponibles son vendidos durante los primeros años, ni muchos predios adquiridos inicialmente, lo son con el objetivo de ser ocupados por sus adquirentes, de modo que normalmente existe un número significativo de lotes que estarán disponibles para ser vendidos o "traspasados", a precios superiores a los iniciales, una vez que el asentamiento ofrece condiciones más favorables que las imperantes durante los primeros años.

3. Resumen

Al igual que en otras ciudades latinoamericanas, la difusión del modelo de la urbanización popular como alternativa habitacional para los sectores populares, aparece en la ciudad de México vinculada a la declinación de la modalidad de la vivienda barata de alquiler como principal alternativa habitacional para dichos sectores.

Pero, tan o más importante que esta relación, es la existente entre el curso seguido por los procesos de urbanización popular, la expansión del área urbanizada y la producción global de viviendas.

Al examinarse la relación existente entre el crecimiento de la población, la expansión del área urbanizada y el crecimiento del número de viviendas propias y "no propias", se advierte que tal relación varía de acuerdo con ciclos de consolidación-expansión-consolidación. En las etapas de consolidación predomina el proceso de densificación de las áreas previamente urbanizadas sobre el de urbanización de nuevas áreas y, por ello, el área urbanizada crece en una menor proporción que la población global aumentando la densidad promedio. En las etapas de expansión sucede precisamente lo contrario: predomina el proceso de urbanización de nuevas áreas sobre el de densificación de las áreas urbanizadas preexistentes y baja la densidad promedio, debido a que el crecimiento global del área urbanizada resulta superior al crecimiento global de la población.

El análisis de los datos disponibles para la ciudad de México, muestra que partiendo de la década de 1930, década en que el fenómeno de la urbanización popular es todavía incipiente y no comenzaba todavía la declinación de la vivienda en renta como alternativa habitacional predominante, gruesamente el periodo 1940-1960 constituyó una etapa de expansión, el periodo 1960-1980 una de consolidación y, 1980-1990 una nueva etapa de expansión.

Ahora bien, ¿a qué obedecen estos ciclos? Nuestra hipótesis, que retoma y complementa la desarrollada por Connolly, es que en las etapas de consolidación/densificación tanto la producción habitacional formal (producción capitalista y programas públicos de vivienda) como la popular, cuentan con condiciones favorables (disponibilidad de crédito por una parte y tendencia al mejoramiento de la economía popular por la otra) que permiten aumentar el ritmo de la producción, el mejoramiento y la ampliación del parque habitacional, al mismo tiempo que inducen el aumento en los precios del suelo, inhibiendo con ello (relativamente) la urbanización de nuevas áreas. En las etapas de expansión el crédito es escaso y caro y la economía popular se ve afectada negativamente, con lo cual un número mayor de hogares resulta inducido a la obtención de una alternativa habitacional por medio de la autoconstrucción en nuevas periferias, a través de cuya apertura se genera una oferta de suelo barato. Es decir, tiende a predominar entre los sectores populares el fenómeno de las familias "pioneras" sobre el de las "consolidadoras".

A partir de los años cuarenta, los procesos de urbanización popular comenzaron a ocupar en la ciudad de México un papel destacado, tanto en la producción habitacional como en el crecimiento del área urbanizada, de modo tal que de acuerdo con estimaciones disponibles, para 1970, las colonias populares habían llegado a proporcionar el 44.6 % de todas las viviendas existentes y a albergar a una población seguramente no menor al 50 % de la población total.

Entre las formas de acceso inicial al suelo han tendido a predominar claramente las correspondientes a la modalidad de fraccionamiento irregular o clandestino sobre las que podrían ser catalogadas como "invasión". Esta tendencia, que se consolida decididamente a partir de los años setenta, se vincula tanto con la escasez de tierras de propiedad fiscal como con el papel destacado

de tierras bajo el régimen de propiedad ejidal y comunal. Sin embargo, aun en la actualidad, las tierras de propiedad privada o que eran invocadas como tales por quienes las fraccionaban y vendían, han venido jugando un papel importante en la formación de colonias populares.

La evolución general de la urbanización popular, en cuanto al tipo y la localización de las tierras sobre las que se extendió, puede ser resumida de la siguiente forma. Hasta comienzos de los años setenta se da el predominio de los fraccionamientos clandestinos o incluso invasiones en gran escala en áreas bajo diferentes regimenes de propiedad, pero caracterizadas por tratarse de suelos que emergieron como resultado de la desecación del ex-lago de Texcoco, o bien perdieron su valor agrícola para transformarse en periferias desoladas y de escaso o nulo atractivo para el uso habitacional de las clases medias y altas, pedregales de origen volcánico y laderas y lomeríos desforestados de muy escasa o nula aptitud para usos urbanos, junto con un avance lento de la urbanización irregular de antiguos poblados que progresivamente van quedando conurbados y, en algunos casos, como el de la Delegación Alvaro Obregón, ocupación por invasión y a veces venta paulatina de predios situados en cañadas, barrancas y áreas federales.

Desde mediados de los años setenta, un mayor control gubernamental tenderá a bloquear significativamente en el Distrito Federal las operaciones de fraccionamiento irregular a gran escala en tierras de propiedad privada, así como las invasiones organizadas. Esta circunstancia, junto con la relativa saturación de tierras con las características mencionadas en las Delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa, y el relativamente férreo control ejercido sobre la gran área al sur de la capital definida como "área de conservación ecológica", que abarca porciones significativas de varias delegaciones, tendió a dejar como frontera

de la urbanización popular las áreas todavía no disputadas por la promoción inmobiliaria formal, en el suroriente y, en menor medida el surponiente, las cuales, son predominantemente de propiedad ejidal y comunal y en todo caso, cuando se encuentran bajo el régimen de propiedad privada civil corresponden a comunidades de origen campesino asentadas en los antiguos poblados paulatinamente conurbados.

Sin embargo, las principales reservas de suelo que otorgan todavía una gran viabilidad a la continuidad de los procesos de urbanización popular, se encuentran actualmente en los municipios conurbados y sobre todo en aquellos recientemente conurbados.

En los doce municipios definidos como conurbados en 1970, poco más de 11,000 hectáreas destinadas a uso habitacional fueron urbanizadas de modo irregular entre 1960 y 1982. Así, en tanto para 1982 la superficie urbanizada durante aproximadamente el mismo periodo mediante fraccionamientos autorizados, abarcaba el 40 % del área destinada a usos habitacionales, el área incorporada irregularmente durante el mismo periodo y también destinada al uso habitacional, alcanzaba a su vez cerca de la tercera parte de la superficie total destinada a dichos usos en los 12 municipios. Si consideramos además que una parte no estimada, pero sin duda significativa, de la superficie urbanizada para usos habitacionales hasta 1960 (10,250 hectáreas), corresponde a asentamientos también irregulares, no resulta aventurado suponer que para 1982 las áreas habitacionales irregulares (áreas correspondientes prácticamente en su totalidad a procesos de urbanización popular) daban cuenta de una superficie más o menos equivalente a las urbanizadas de modo regulado entre 1958 y 1981.

Durante los años ochenta, a pesar de una reducción considerable en el ritmo de crecimiento poblacional de la ZMCM, se da una continuidad de los procesos de expansión periférica en los municipios conurbados a través de la formación de nuevas colonias

populares, en el marco de una evidente falta de proporcionalidad entre el crecimiento de la población (21 %) durante la década y el del área urbanizada (35 %).

La explicación de este fenómeno, que supone la generalización de los procesos de urbanización popular a un conjunto de municipios conurbados situados en el tercer y cuarto contornos de la zona metropolitana, se relaciona con los ciclos de consolidación-expansión-consolidación a los que hemos hecho referencia y puede ser resumida como sigue:

1. El crecimiento de la población global de la ZMCM ha sido relativamente bajo a partir de mediados de la década de 1980, inferior al 2 %. A pesar de ello, se ha seguido expandiendo en forma rápida y sostenida el área urbanizada y, con ello, el proceso de conurbación.

2. Esta expansión es el resultado simultáneo del traslado de población desde las jurisdicciones centrales y algunas aledañas a las mismas hacia la periferia, la generación de una demanda adicional de vivienda derivada de los cambios en la estructura de edades de la población y la demanda generada por los inmigrantes a la ZMCM.

3. Las tendencias que tipifican este proceso son: expulsión de población de las áreas centrales y traslado de la misma fundamentalmente a la periferia cercana y lejana, cuya población ha seguido creciendo en forma sostenida; solución de las necesidades habitacionales de las nuevas familias originadas en la periferia cercana, en la periferia más o menos lejana (el municipio de Chalco, p.e.) y absorción de los migrantes pobres en la periferia lejana.

4. A su vez estas tendencias se explican por una rápida transformación de los usos del suelo en las áreas centrales, favorecida por las políticas urbanas desarrolladas en el DF durante los últimos años; la incapacidad de los programas de vivienda de

interés social para satisfacer la demanda de vivienda de los sectores populares, incapacidad que se deriva tanto de su propia lógica de operación como de las trabas crecientes para desarrollar programas de vivienda social tanto en el DF como en los municipios conurbados; y el encarecimiento relativo de la oferta habitacional en el mercado regular de vivienda de bajo costo.

Uno de los principales efectos de todo esto: el poblamiento irregular de nuevas áreas, que se presenta, en el marco de la crisis de los años ochenta, como la alternativa fundamental para un gran número de familias pertenecientes a los sectores populares y que se encuentran en la etapa temprana o media de su ciclo vital.

CAPITULO 4 POLITICA URBANA Y URBANIZACION POPULAR

Al igual que en los demás países, no solo latinoamericanos, en los cuales la urbanización popular juega un papel decisivo en el alojamiento de los sectores populares; en México la urbanización popular constituye un mecanismo que permite salvar el obstáculo que para el acceso a la vivienda por parte de la clase trabajadora, suponen las formas Capitalistas de la reproducción de la fuerza de trabajo. Es de sobra conocido que la primera modalidad de resolución de este obstáculo no ha sido históricamente la vivienda autoproducida, sino la vivienda en renta de bajo costo. Para que la primera sustituya, o al menos equipare a la segunda en importancia, como solución habitacional para la clase trabajadora, se requieren dos condiciones fundamentales. La primera, como hemos visto en el capítulo primero, es que no se desarrollen esquemas de carácter público que complementen de modo generalizado el salario, a través del llamado salario "indirecto", a nivel de la vivienda, dando lugar así al acceso masivo de la clase trabajadora a una alternativa habitacional a través de algún esquema de "vivienda social". La segunda es que, dada esta condición negativa y la incapacidad mostrada históricamente por el capital rentista para ampliar de modo indefinido la oferta de vivienda en renta de bajo costo, la población trabajadora pueda acceder de alguna forma a un "suelo de bajo costo".

Lo anterior supone entonces que de alguna forma se venza el obstáculo representado por el alto precio del suelo que tiende a resultar del mercado inmobiliario capitalista, lo que a su vez implica resolver en primer término, de alguna forma, las condiciones puestas por la propiedad del suelo, o mejor dicho por las relaciones sociales de propiedad. Es por ello que lo aquí

denominamos como la política de la urbanización popular, se constituye desde el inicio en torno a dichas relaciones.

Como hemos visto, en algunas ciudades de América Latina, como Lima y Caracas, la existencia de una relativa abundancia de suelo periférico de propiedad fiscal y que, además, por sus características resulta en principio poco atractivo para las modalidades empresariales de producción de la ciudad o para usos no urbanos, ha jugado un papel destacado en ese sentido, otorgando a la formación de asentamientos populares, por la vía de invasiones organizadas, un lugar destacado. En otras, como Bogotá y La Paz, el mecanismo fundamental ha tendido a ser, en gran medida debido a la inexistencia de suelo en las mismas condiciones que en las dos anteriores, el del fraccionamiento, dentro de diversos grados de irregularidad, de suelo barato a través de mecanismos plenamente mercantiles desde el inicio. En todos los casos, los mecanismos de acceso al suelo no permanecen constantes a lo largo del tiempo, sino que tienden a transformarse debido tanto a que en la medida que las ciudades crecen un tipo de suelo inicialmente disponible con cierta abundancia, puede comenzar a hacerse escaso, como porque las intervenciones estatales implican una modificación de las condiciones de acceso. En los casos de Lima y Caracas, por ejemplo, todo parece indicar que los mecanismos que habían operado con relativa fluidez durante varias décadas, enfrentan ya obstáculos reflejados en el primer caso en la escasez creciente de suelo susceptible de ser invadido (Véase Calderón, 1987) y en el segundo en una tendencia a la extrema densificación de los barrios populares (Véase Bolívar, 1994). En los casos de Bogotá y La Paz, se han dado cambios, inducidos por las regulaciones estatales, que han tendido a acercar las normas que regulan el fraccionamiento del suelo, a la definición de modalidades que posibilitan convertir en

"normal" formas de fraccionamiento que previamente eran definidas como "subnormales" o ilegales.

Como hemos visto en el capítulo anterior, en el caso de la ciudad de México, se advierte una evolución que hasta ahora hemos descrito sin considerar más que tangencialmente, los factores que la explican. En el presente capítulo abordamos tales factores partiendo de la premisa del papel fundamental de la acción del Estado respecto de las cambiantes formas de acceso al suelo y de las tendencias locacionales de la urbanización popular.

4.1. La política de la urbanización popular en la ciudad México: de las juntas pro-mejoramiento de colonias proletarias a la institucionalización de procedimientos de regularización

En la ciudad de México, las colonias populares en cuanto modelo de urbanización, fueron mantenidas por el Estado durante varias décadas al margen de la agenda y los instrumentos oficiales de control y regulación del desarrollo urbano. Pero durante ese lapso fueron incorporadas como un aspecto central de las relaciones de los gobiernos postrevolucionarios con los sectores populares urbanos.

En este sentido, el aspecto central en el desarrollo de las políticas aplicadas en relación con la urbanización popular, incluidas las de regularización de la propiedad del suelo reside, desde nuestro punto de vista, en el significado cambiante de la urbanización popular desde la perspectiva del personal gobernante y la burocracia pública.

Las colonias populares nacieron en la ciudad de México en la década de 1930 como colonias "proletarias". En ese entonces fueron observadas desde el Estado como un fenómeno nuevo cuya significación, más que residir en el ámbito de la organización del espacio urbano y de su distanciamiento respecto de las normas que regulan la transmisión de la propiedad y la urbanización del suelo, radicaba en la problemática del alojamiento de las nuevas masas urbanas y la relación de éstas con el Estado.

Las respuestas puestas en práctica en ese entonces se corresponden con esta percepción y se basaron en la definición de mecanismos que, a semejanza de los utilizados en otros ámbitos de la política de masas del Estado mexicano postrevolucionario, apuntaban a incorporar el orden político a los colonos demandantes de tierra y servicios, a través de formas corporativas de organización y representación.

Si bien es debatible el que efectivamente esto haya dado lugar a una forma de "corporativismo urbano", lo cierto es que en el ámbito del Distrito Federal, desde 1940 hasta comienzos de la década de 1970, la problemática de las colonias populares fue atendida por el gobierno de la ciudad a través de un organismo específico llamado primero "Oficina de Cooperación", luego "Oficina de Colonias" y transformado entre 1970 y 1976 en "Procuraduría de Colonias Proletarias".

Durante esta etapa, la condición fundamental para atender las demandas y para el reconocimiento de las colonias populares, no pasaba por su estatuto jurídico en términos de las relaciones de propiedad y de las normas urbanísticas, sino por el reconocimiento de una asociación de colonos. Estas asociaciones fueron reglamentadas en 1940, y de acuerdo con reglas no escritas, debían estar afiliadas al PRI: "... la asignación de los lotes expropiados en las colonias populares de los años 1940 a 1946 tuvo lugar a través de un tipo de organización social diseñada y reglamentada desde el estado: las asociaciones pro-mejoramiento de colonias" (Azuela y Cruz, 1989: 114).

"En el sexenio 1940-1946 se constituyeron 182 asociaciones de este género, de acuerdo con los reportes del D.D.F. (...) cualquier grupo de colonos que quisiese ser escuchado en sus demandas tenía que obtener primero su 'reconocimiento' como asociación representativa de los intereses de la colonia. Tanto para la gestión de los servicios urbanos de los que casi siempre carecían las colonias, como para el acceso a un lote, los colonos debían pertenecer a la asociación pro-mejoramiento de la colonia". La incorporación al partido oficial era también una condición importante no establecida legalmente (Azuela y Cruz, op.cit.: 114,115).

²Para una discusión reciente sobre esta cuestión, véase Coulomb y Duhau (coords.), 1989, caps 6 y 7.

El problema de la propiedad era, sin duda, atendido, pero no como una cuestión de regularización de la propiedad, como lo sería posteriormente, sino fundamentalmente como una cuestión de mejoramiento social a través de la formación de un patrimonio familiar (Véase Azuela y Cruz: op. cit.:125-127).

Durante el período 1940-1946, el gobierno del Distrito Federal recurrió al procedimiento de expropiación -fundamentalmente de tierras de propiedad privada-, en ocasiones para la fundación de nuevas colonias y la distribución de lotes, pero en otras para regularizar colonias ya constituidas (Azuela y Cruz, op.cit.: 116-117, Perlo, 1981).

Evidentemente, la escala del fenómeno, todavía relativamente reducida, y el modelo proporcionado por el "reparto agrario", alentaban una actitud al mismo tiempo permisiva respecto de los fraccionadores y de aplicación de principios basados en la idea de una justicia social paternalista respecto de los colonos. Una forma de justicia que establecía de hecho un estatuto de excepción para las colonias populares. En efecto, al mismo tiempo que se reglamentaba la producción del marco construido, estableciendo normas de planeación que prácticamente lo incluían todo excepto las colonias proletarias, para las cuales se establecía un régimen jurídico específico que no pasaba ni por las normas relativas a la propiedad ni por las correspondientes a la regulación del desarrollo urbano, sino por el reconocimiento de las asociaciones "Pro-mejoramiento", las cuales fueron convertidas en canal exclusivo para la gestión de los colonos frente a las autoridades. Sólo podía existir una asociación por colonia y el Reglamento declaró "ilegal la existencia de cualquier otra agrupación no autorizada por el Departamento del Distrito Federal, que pretenda realizar los mismos fines a que están destinadas las Asociaciones

de que se había en este Reglamento..." (Azuela y Cruz, op. cit.: 126).

En suma, se trató de un régimen destinado al control de las colonias a través de la corporativización de los colonos, que además hacía obligatoria la conformación del "régimen del patrimonio de familiar" sobre la vivienda, una modalidad que suponía la inajenabilidad y la imposibilidad de gravar la propiedad, en la perspectiva de establecer un sistema de tutela de la propiedad popular semejante al establecido por la ley agraria respecto de la propiedad ejidal y comunal (Azuela y Cruz, op.cit.:123-127). Este régimen específico se mantuvo durante tres décadas, pues perduró hasta principios de los años setenta.

Ahora bien, la tensión potencial entre las pretensiones de ordenar el crecimiento urbano presentes en los ordenamientos expedidos hacia fines de los años treinta y principios de los cuarenta, y la reproducción indefinida de colonias populares posibilitada por el régimen de excepción establecido a través del Reglamento de Asociaciones Pro-mejoramiento, se manifestaría a partir de 1953, cuando el gobierno del Distrito Federal, encabezado por el regente Uruchurtu, adoptó una política claramente restrictiva respecto de la conformación de nuevas colonias populares (legales o ilegales), política que duraría hasta 1966, esto es mientras permaneció Uruchurtu al mando del Distrito Federal, y que fue acompañada muchas veces por la negativa a dotar de servicios a las colonias ya existentes invocando su irregularidad y por el hecho, sin duda congruente con lo anterior, de que la regularización de la propiedad se convirtió durante la regencia de Uruchurtu en un evento poco común (Gilbert y Ward, 1985: 94,95).

La posibilidad de que una política como esta, contraria a la expansión de la urbanización popular perdurara en el Distrito

Federal durante casi trece años, a pesar de la existencia de una demanda creciente de vivienda², ha sido explicada a través de la concurrencia de diversas circunstancias. La primera de ellas es que la política de Uruchurtu no pudo impedir el poblamiento de áreas cuya ocupación había sido autorizada previamente, ni las invasiones promovidas por los propios propietarios como forma simulada de loteo, ni la continuación del fraccionamiento de tierras ejidales, que en ese entonces era legitimada a través de la invocación de la conformación de "zonas urbanas ejidales"³. La segunda, que las restricciones en el Distrito Federal, tuvieron como válvula de escape una actitud ampliamente permisiva por parte de las autoridades del Estado de México, hacia los loteos irregulares en tierras de propiedad privada en la porción de la EMCM correspondiente a dicho Estado. Y la tercera, la ausencia de un grupo organizado y poderoso de fraccionadores especializado en la venta de lotes a los sectores populares (Gilbert y Ward, op.cit: 96).

En suma, la política aplicada por Uruchurtu implicó la adopción de una especie de *detente* que no supuso globalmente una discontinuidad en los procesos de urbanización popular y que tuvo como contrapartida en el vecino Estado de México, una política que permitió el fraccionamiento en gran escala de una amplia zona situada en el vaso del ex-lago de Texcoco, correspondiente a buena parte de los municipios de Ecatepec y Chimalhuacán (nororiente del Distrito Federal) y al después creado municipio de Nezahualcoyotl (al oriente del Distrito Federal), acelerando de este modo el

²Debe recordarse que, por lo demás, se trata de un periodo en el cual el régimen político de carácter populista-corporativo que está en la base del régimen de excepción establecido para las colonias populares, no había experimentado ninguna alteración significativa.

³Respecto del papel jugado hasta los años sesenta por el mecanismo de la zona urbana ejidal en la urbanización de los ejidos, puede consultarse Varley, 1985.

"salto" espacial dado por la urbanización popular en los años cincuenta y sesenta.

La política en cuestión implicó de hecho un amplio soporte gubernamental y diversos grados de connivencia entre las autoridades estatales y municipales y las actividades de los fraccionadores (Gilbert y Ward, op. cit.: 88; Schteingart, 1989: 82-90). Por supuesto, esta política que permitió incontables abusos por parte de los fraccionadores, no pasó sin consecuencias, y ello se debió más que a la ilegalidad de los procedimientos, al carácter ostensiblemente fraudulento que cobraron las prácticas de los fraccionadores frente a los colonos.

En conjunto, al finalizar la década de los años sesenta, la problemática de los asentamientos populares se presentaba como mucho más compleja y conflictiva de lo que había sido en las décadas anteriores, debido a que los mecanismos de urbanización irregular que habían venido funcionando aceptablemente tanto desde la perspectiva de la reproducción del sistema de dominación, como en términos de respuesta a la problemática habitacional, ya habían sido desbordados.

Por el lado de las colonias populares constituidas en fraccionamientos ilegales en tierras de propiedad privada, en la porción de la ZMCM correspondiente al Estado de México, la política de amplia permisividad respecto de las operaciones de los fraccionadores, derivó en un proceso de urbanización masiva, donde el incumplimiento por parte de los fraccionadores, tuvo como respuesta la conformación de una organización de colonos con gran capacidad de movilización. Paralelamente, en el Distrito Federal, la legitimación del loteo de tierras ejidales vía las "zonas de urbanización ejidal", había derivado en múltiples situaciones conflictivas, ya que los procedimientos de titulación de los lotes a favor de los colonos en ningún caso habían llegado a concretarse

y, por otro lado, el Departamento del Distrito Federal había comenzado a negar la introducción de servicios alegando, como acabamos de señalar, la "irregularidad" de las colonias (Azuela, 1989: 121).

Por otra parte, la masividad del fenómeno de la urbanización popular había desbordado ya los mecanismos de control social y político a través del acceso a la tierra y a los servicios. Un síntoma de tal desbordamiento fue la aparición de organizaciones de colonos independientes del partido oficial tanto en la ciudad de México como en otras ciudades del país. En ciudades como Chihuahua, Durango, Monterrey y la propia ciudad de México, se constituyeron frentes de organizaciones del movimiento popular independiente, el cual impulsó tomas masivas de tierra, introduciendo de este modo una dimensión político de desafío al orden jurídico estatal, que no había estado hasta entonces presente en los procesos de urbanización popular (Varley, 1994: 144-149, véase Ramírez Saiz, 1986).

Fue en este nuevo contexto que la "irregularidad" fue asumida desde el Estado como un problema y que la política de "regularización" fue incorporada a la agenda oficial de la política urbana. Si hasta entonces el tratamiento gubernamental de la cuestión de las colonias populares se había configurado como una política social no declarada, en el marco de una relación populista entre el Estado y las masas populares urbanas, basada no en el reconocimiento de derechos sino en el otorgamiento de concesiones. Ahora se trataba de su inclusión dentro de una agenda gubernamental que pondría en primer plano la política urbana a través de la cuestión de los "asentamientos humanos", su planeación y la regulación de su crecimiento. De modo que el control de la urbanización popular fue incorporado a una agenda estatal en la

cual el control del desarrollo urbano y los programas habitacionales comenzaban a ocupar un lugar prominente.

El giro no consistió en adecuar las normas que regulan la transmisión de la propiedad y la urbanización del suelo de acuerdo con las prácticas predominantes en torno a la formación de las colonias populares, sino en la institucionalización de la legitimación estatal de los procesos de urbanización popular.

Al respecto es necesario subrayar dos aspectos sumamente relevantes de la intervención del Estado en la urbanización popular que siguen en gran medida vigentes hasta la fecha: 1) la legitimación estatal de la posesión de un lote urbano no ha sido basada en el reconocimiento de derechos derivados de la posesión misma, a través por ejemplo del procedimiento de prescripción, el cual sólo se utiliza cuando no existe otras posibilidad; ni tampoco en reconocer la existencia de una operación de compra-venta. En su lugar, los procedimientos han implicado el reconocimiento de los derechos de un propietario original, independientemente de que dicho propietario haya de hecho vendido irregularmente el lote que se regulariza; 2) la regularización, entendida como regularización de la propiedad, no otorga derechos respecto de la provisión de servicios y equipamientos, sino que, en todo caso, es presentado como una condición para la introducción de los mismos.

Si los procedimientos vigentes hasta comienzos de la década de 1970, implicaban la existencia de dos regimenes urbanos paralelos, los cambios en las formas de intervención desarrollados durante la década del setenta, más que implicar una efectiva unificación de las dos ciudades resultantes (la ciudad planeada y la no planeada), tuvieron como resultado que la legitimación estatal de las colonias populares se hiciera pasar a través de su incorporación formal a los regimenes de propiedad y urbanístico diseñados para la ciudad planeada.

Así, durante los años setenta, y en particular durante su primera mitad, se pusieron en práctica un conjunto de reformas e iniciativas gubernamentales vinculadas con la problemática habitacional, la urbanización popular y la planeación de los asentamientos humanos.

En el terreno de la vivienda, una reforma de la cláusula constitucional que establecía la obligación para los patrones (nunca exigida en la práctica), de proporcionar vivienda a sus trabajadores, dió lugar a la creación en 1973 del Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), como fondos solidarios basados en el aporte patronal del 5 % sobre el salario de nómina de los trabajadores. Reforma a través de la cual la constitución en 1963 del Programa Financiero de Vivienda, un mecanismo de apoyo al financiamiento de vivienda operado a través del sistema bancario, y con una clientela consistente básicamente en sectores medios, fue complementada con mecanismos destinados a proporcionar vivienda a los trabajadores sindicalizados.⁴

Adicionalmente, se pusieron en marcha esquemas que, a tono con el auge internacional adquirido por el impulso a los programas de autoconstrucción y de vivienda progresiva, contemplaban la realización de programas de vivienda mínima o de pies de casa, para los sectores no atendidos a través de los mecanismos anteriores, la conformación de reservas territoriales o "bolsas de suelo", y la atención de contingencias derivadas de desastres naturales y reubicaciones. Y, en la práctica destinados particularmente a la atención de grupos o circunstancias que suponían conflictos de relevancia política específica. Cumplían este papel, a nivel

⁴ Sobre las circunstancias de la creación de estos organismos y sus formas de operación, pueden consultarse entre otros textos, Garza y Schteingart, 1978, Nuñez, 1982, García y Perló, 1984, Schteingart, 1989).

federal el Instituto para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO), en el Distrito Federal, la Dirección de Vivienda del D.D.F., y en el Estado de México el Organismo para la Acción Urbana y la Integración Social (AURIS).⁵

En cuanto a la problemática de la irregularidad, las iniciativas gubernamentales adoptadas durante la primera mitad de la década de los setenta, se basaron en una definición implícita de la misma, a través de los objetivos de la acción regularizadora. La regularización fue identificada con un objetivo en sí misma y definida como el otorgamiento de títulos de propiedad legalmente válidos (escritura pública) a los colonos (Ward, 1986: 65,66).

Para llevar a cabo estos objetivos, el gobierno federal creó entre 1971 y 1976 diversos organismos cuyas funciones se traslapaban en muchos casos y que por otra parte competían entre sí e incluso sabotaban mutuamente sus programas (ibid.). Seguramente los conflictos intragubernamentales más importantes derivaron del hecho de la intervención en la regularización de tierras ejidales de organismos que como INDECO y AURIS no pertenecían al sector agrario.

A pesar del panorama confuso que resultó de la creación de varios organismos con atribuciones semejantes, la iniciativa gubernamental allanó el camino, desde una perspectiva de más largo plazo, para un conjunto mucho más definido de procedimientos de regularización. Actualmente, para los asentamientos en tierras agrarias, la expropiación del núcleo agrario y la subsiguiente reventa a los ocupantes, constituye dominio incuestionable y exclusivo de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de

⁵ Particularmente relevante para entender el papel jugado por estos organismos en las circunstancias políticas de ese entonces, es el caso de Fomento Metropolitano Monterrey, un organismo que fue constituido a fin de regularizar los predios invadidos por organizaciones del movimiento popular independiente, y que llevaría adelante masivos programas de lotes con servicios. Véase Villalreal y Castañeda, 1986 y Villalreal, 1992.

la Tierra (CORETT) (un organismo dependiente del Secretario de la Reforma Agraria). Y, en lo que respecta a la regularización en tierras de propiedad privada, un conjunto de organismos pertenecientes a los gobiernos estatales, se hizo cargo en cada entidad en forma exclusiva (Connolly, 1989: 19).

La CORETT era en sus inicios un comité para la regularización de la tenencia en tierras agrarias, donde las autoridades agrarias estaban inicialmente representadas, pero donde participaban también los gobiernos locales. Esto significaba que existía una indefinición en cuanto a las competencias en materia de regularización de dichas tierras. En 1974 CORETT fue convertida en una comisión dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria con competencia exclusiva sobre el tema. De este modo el conflicto interburocrático fue resuelto excluyendo a las autoridades, tanto locales como federales, con competencia en materia de desarrollo urbano, de los procesos a través de los cuales las tierras urbanizadas pero que se encuentran bajo el régimen agrario, son formalmente incorporadas a las áreas urbanas.

Finalmente, los cambios iniciados en cuanto a la intervención estatal en las colonias populares resultaron inscriptos en una tendencia más general respecto de la intervención estatal en materia de desarrollo urbano. Hasta la sanción en 1976 de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAAH), la regulación y control del desarrollo urbano había sido una cuestión manejada por los gobiernos locales (es decir los gobiernos estatales y el Departamento del Distrito Federal en el caso de la capital) fundamentalmente a través de leyes de fraccionamientos de terrenos y planos reguladores. Estos últimos, poseían un estatuto jurídico ambiguo y en los casos del Distrito Federal y del Estado de México, constituían mucho más un referente utilizado discrecionalmente por

las autoridades que un instrumento público de regulación del desarrollo urbano.

La sanción de la LGAM implicó la definición de un sistema nacional de planeación urbana, que estableció las competencias de los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en materia de desarrollo urbano y la obligatoriedad de los planes de desarrollo urbano como referente de la toma de decisiones en la materia. La sanción, apoyada en la LGAM, en 1978 del Plan Nacional de Desarrollo urbano, proporcionó un conjunto de categorías que como las de usos, reservas, aprovechamientos, destinos, zonificación, áreas urbanizadas, áreas urbanizables y áreas no urbanizables, fueron incorporadas a través de los planificadores y de la legislación local al lenguaje de las autoridades y las burocracias encargadas del desarrollo urbano.⁴

El grado de institucionalización efectiva de los planes de desarrollo urbano ha sido muy variable a nivel nacional. Pero en la ZMCM, desde 1980 en el Distrito Federal y 1983 en el Estado de México, el Plan Maestro del Distrito Federal y el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México, respectivamente, fueron convertidos en referentes del control del proceso de urbanización. La institucionalización de los planes de desarrollo urbano fue convergente con una política, desde mediados de los años setenta, de control significativamente acrecentado sobre los procesos de provisión de suelo para los sectores populares. Por primera vez el gobierno comenzó a actuar con severidad respecto de los promotores privados de fraccionamientos y ya no se toleraron las invasiones (Ward, 1986: 68).

⁴Sobre las circunstancias de su sanción y el significado de la Ley General de Asentamientos Humanos, un trabajo fundamental es el de Azuela (1989: cap. 11. Sobre el significado e impacto de la institucionalización de la planeación urbana puede consultarse entre otros trabajos, Azuela, 1989, Azuela y Duhau (coords.), 1993: cap. 10.

Y, sin embargo, como vimos en el capítulo anterior, los procesos de urbanización popular a través del fraccionamiento irregular de tierras de propiedad ejidal y comunal y también privada, no sólo tuvieron continuidad en los años ochenta, sino que contribuyeron decididamente a una notable expansión del área urbanizada. A explicar el papel de las políticas estatales y de las normas que regulan la propiedad ejidal y comunal en este proceso, están dedicados precisamente, los siguientes apartados.

2. La ley agraria y la urbanización de las tierras ejidales y comunales

El modo en que la lógica de las relaciones sociales de propiedad correspondientes a las tierras ejidales y comunales ha venido posibilitando su urbanización irregular a través de modalidades relativamente poco conflictivas, es una cuestión que ha sido abordada por diversos autores (Ward, 1984, Gilbert y Ward: 1986, Varley: 1985a, Schteingart, 1983, Azuela y Cruz, 1984) y analizada de forma que calificaríamos como canónica, por Azuela (1989: cap. 2). Pero el problema que nos interesa abordar aquí es el de por qué dichas tierra se fueron convirtiendo progresivamente en una alternativa fundamental para la urbanización popular. Para ello, y a riesgo de ser un tanto reiterativos, creemos que vale pena, antes de abordar las políticas urbanas relevantes en ese sentido, reseñar la problemática de la propiedad ejidal y comunal, poniendo énfasis en algunos aspectos que nos parecen decisivos en relación con el problema señalado.

Hasta que entraron en vigor en 1992, las últimas reformas al régimen agrario que posibilitan que las tierras que se encuentran bajo el régimen de propiedad ejidal y comunal, pueden ser transferidas al régimen de propiedad civil, todas las tierras bajo el mencionado régimen - que abarcan una porción considerable del territorio nacional- fueron dotadas o restituidas, con base en la ley de la reforma agraria, a grupos y comunidades campesinos bajo un régimen que implica la imprescriptibilidad y la no enajenabilidad de los derechos correspondientes.¹ A su vez, el marco en el que dichos derechos son ejercidos, determina la vigencia de una modalidad corporativa de representación en la que cada grupo de propietarios ejidales, representado por un órgano electo -el comisariado ejidal- y "autogobernado" a través de la asamblea ejidal, tiene como interlocutor fundamental a una

burocracia agraria con atribuciones de supervisión sobre el funcionamiento de estos órganos.

Debido a la generalización del reparto agrario a todo el país, en buena parte de las ciudades mexicanas, y en particular la ciudad de México, las tierras de propiedad ejidal y comunal, muchas veces predominantes en los límites del área urbanizada, tendieron a convertirse, en un contexto de urbanización acelerada, en una parte significativa sino mayoritaria de las tierras potencialmente urbanizables. Debido a que se trata de tierras bajo un régimen de propiedad que impedía a sus titulares la enajenación de los derechos correspondientes, las posibilidades de que fueran urbanizadas, han dependido o bien de procedimientos de competencia exclusiva del gobierno federal, o del recurso a mecanismos irregulares.

Luego de una etapa en que los ejidatarios tendieron a recurrir, a fin de solapar la venta ilegal de sus tierras, a los huecos que la ley agraria proporcionaba (la permuta por otras tierras y la aceptación de "avecindados" en la "zona urbana ejidal", y que el gobierno federal utilizara de modo reiterado el procedimiento de "expropiación por causas de utilidad pública", a fin de desarrollar proyectos de carácter público o posibilitar la realización de desarrollos privados¹, desde mediados de los años sesenta, el único procedimiento a través del cual las tierras ejidales han sido desincorporadas del régimen agrario y por lo tanto han podido ser legalmente urbanizadas o legalizada su previa urbanización irregular, ha sido el de expropiación por causas de utilidad pública.

Como mencionamos en el apartado precedente, en 1973 se creó un organismo de carácter federal, la Comisión de Regularización de la

¹. Un análisis pormenorizado de los mecanismos utilizados por los ejidatarios para enajenar lotes a través de la figura de la zona urbana ejidal, se encuentra en Varley, 1985, y un recuento del destino dado a las tierras ejidales expropiadas hasta la década del setenta, en Schteingart, 1989: 44-53.

Tenencia de la Tierra (CORETT), perteneciente actualmente a la Secretaría de la Reforma Agraria. Dicho organismo fue destinado, vía el procedimiento de expropiación, a regularizar la propiedad de la tierra en asentamientos irregulares, es decir, dar una salida legal a las situaciones de venta y urbanización ilegal de tierras ejidales.

En la práctica, la existencia de esta comisión y la eliminación de mecanismos que como la permuta y la venta solapada a través de la invocación de la "zona urbana ejidal", otorgaban algún margen de maniobra a los ejidatarios para obtener, dentro de los límites de la legalidad, al menos parte de los beneficios derivables de la potencialidad para usos urbanos de sus tierras, definieron el contexto en el que el fraccionamiento irregular de tierras ejidales en la periferia de diversas ciudades y, en particular, de la ciudad de México, se convirtió en un proceso relativamente "ordenado" de conformación de un mercado irregular de suelo destinado fundamentalmente a cubrir la demanda y las necesidades habitacionales de los sectores populares.

Si por una parte, esto ha sido posible merced a la conculcación sistemática por parte de los ejidatarios tanto del precepto legal que establece el carácter no enajenable de las tierras ejidales, como de los ordenamientos urbanísticos que establecen la obligación de obtener autorización formal de las autoridades locales para fraccionar y urbanizar una porción de suelo. Por otra, la ley agraria y el modo en que en su versión anterior a las reformas recientes, establece derechos y define la situación recíproca de diferentes actores: el procedimiento y la capacidad de expropiación en cuanto atributos exclusivos, en el caso de tierras bajo el régimen agrario, del poder ejecutivo federal; y la CORETT, en cuanto mecanismo administrativo para eliminar la ilegalidad y derivado legalmente de las atribuciones que la ley concede al poder ejecutivo federal en materia agraria,

se presentan como componentes decisivos en las características adquiridas por el proceso de urbanización irregular de tierras ejidales y comunales durante las últimas dos décadas. Veamos por qué.

En primer término, la ley agraria, constituyó la propiedad ejidal como un conjunto de derechos otorgados por el poder ejecutivo federal, en virtud de la ley federal de reforma agraria, y sólo extinguidos por iniciativa de esa misma instancia. Si bien los ejidatarios pueden recurrir al procedimiento de amparo ante un procedimiento de expropiación decretado por el poder ejecutivo, no pueden dirimir conflictos respecto de derechos ejidales ante los tribunales civiles, que son incompetentes en la materia.²

En segundo lugar, en virtud del carácter imprescriptible de los derechos de propiedad ejidal, y dada la inexistencia de alguna instancia diferente de la propia burocracia agraria competente en la materia, ninguna transacción a título gratuito u oneroso entre un ejidatario y un tercero, o el usufructo u ocupación pacífica de hecho por un período determinado, no importa lo prolongado que sea, de tierras de propiedad ejidal, puede ser el origen de derechos o dar lugar a reivindicaciones legales. De modo que los compradores de tierras ejidales carecen de posibilidades de reivindicar legalmente, de modo autónomo, derechos derivados de la transacción y la ocupación³.

². Existe una abundante bibliografía sobre los procesos de urbanización de tierras ejidales. Mi exposición aquí está basada en mis investigaciones recientes sobre el tema y en Azuela, 1987, 1989, Cruz, 1982, Duhau 1991, Scheuingart, 1989, Warley, 1985.

³. En virtud de la última reforma de la ley agraria, fueron creados los tribunales agrarios, de modo que por primera vez los conflictos en torno a la propiedad ejidal cuentan con una instancia separada de la burocracia agraria dependiente del presidente de la república.

⁴. Esto también ha pasado a ser una situación abierta a partir de las reformas de 1992, ya que por lo que sabemos, algunos tribunales agrarios han fallado a favor de colonos que pudieron esgrimir que su ocupación de un lote estaba amparada por un contrato privado de sesión de derechos.

¿Cómo pudo ocurrir entonces que el mercado irregular de tierras ejidales se extendiera considerablemente durante los años setenta y ochenta y, sobre todo, diera lugar a procesos de urbanización irregular relativamente poco conflictivos? Precisamente, debido al contexto y definición de la situación proporcionado por estas características del marco legal y los procedimientos a él asociados: expropiación por causas de utilidad pública y procedimientos de regularización.

De acuerdo con el marco vigente hasta 1992, los ejidatarios son propietarios, cuyos derechos de propiedad no sólo son garantizados por el poder público, sino mediados de modo práctico por dicho poder e incapacitados para aprovechar por iniciativa propia y legalmente, las posibilidades económicas ofrecidas por sus tierras en virtud del proceso de urbanización. Esto explica la tendencia, allí donde estas posibilidades ofrecían beneficios superiores a los derivados de la explotación agraria (por otra parte muchas veces inexistente), a buscar la forma de realizar tales beneficios aprovechando el paternalismo ejercido por la burocracia agraria y al mismo tiempo, muchas veces, en connivencia con ella. Paternalismo y connivencia que pudieron desenvolverse en gran medida gracias al hecho de que la propia ley encapsuló las relaciones entre burocracia agraria y ejidatarios, al otorgar a la primera una virtual exclusividad en la regulación de la propiedad ejidal y, al mismo tiempo, excluyó a otros actores como los compradores de lotes en tierras ejidales, del ejercicio de acciones legales, o relativizó, como en el caso de las autoridades locales, la posibilidad de apoyarse en la ley, por ejemplo, para impedir la urbanización irregular de tierras ejidales. En efecto, para tales autoridades, actuar en contra de los ejidatarios supone en principio inmiscuirse en un terreno de competencia de las autoridades y la burocracia agraria. Esto en un contexto donde la oferta de tierras ejidales ha actuado como un paliativo fundamental

en la problemática habitacional de los sectores populares y que, adicionalmente, ofrece a su vez a los funcionarios y autoridades locales, la posibilidad de obtener beneficios, sin incurrir, por lo demás, en acciones fácilmente identificables como ilegales o claramente susceptibles de ser perseguidas legalmente desde otras instancias estatales.

Ahora bien, el hecho de que la única vía legal para la transformación en propiedad privada en sentido estricto y la urbanización de tierras ejidales, fuera la expropiación por el gobierno federal por causas de utilidad pública, se ha presentado como un condicionante fundamental de las estrategias seguidas por los diferentes actores relevantes respecto de las tierras ejidales.

En lo que respecta al propio gobierno federal, la anticipación a los procesos de urbanización irregular de tierras ejidales, ha sido buscada, como se verá más adelante, a través de mecanismos como la realización de programas de "reservas territoriales" para el crecimiento urbano, cuya concreción ha tropezado, entre otras cosas, con las estrategias anticipatorias de los propios ejidatarios, que en general consideran sus intereses afectados, en tanto los beneficios obtenidos por los pagos compensatorios correspondientes no se comparan normalmente con los que pueden obtener del fraccionamiento irregular de sus tierras.

Por otro lado la formalización a través de la CORETT a partir de los años setenta, apoyada en el procedimiento expropiatorio, de programas de regularización de la propiedad del suelo en áreas ejidales urbanizadas irregularmente, implicó, fuera o no ese el propósito, otorgar un alto grado de certidumbre respecto del significado de la posesión de un lote en áreas de propiedad ejidal, a través de una transacción irregular. Ello porque, si por un lado los ejidatarios aparecen frente a sus clientes como los legítimos propietarios del lote que están adquiriendo (y lo son, ya que el régimen ejidal limita sus derechos en cuanto propietarios pero los

garantiza de modo incontestable), y como sujetos capaces de garantizarles la posesión del mismo; los compradores, a partir de la institucionalización de los procedimientos de regularización, pudieron albergar además la razonable expectativa de que a la larga tales procedimientos les otorgarían los beneficios derivados de la adquisición legal de la propiedad.

Es importante remarcar por una parte, que la institucionalización de programas de regularización de la propiedad del suelo, no implicó la positivización de derechos originados en la posesión, sino la institucionalización de procedimientos para la regularización de la propiedad basados en una acción expropiatoria. Y, por otra, que las reformas recientes al régimen agrario, abren la posibilidad de transformar la propiedad ejidal en propiedad civil por iniciativa de los propios ejidatarios, pero subordinándola a la lógica colectiva: para que un ejidatario pueda convertirse en propietario privado de su parcela, debe contar con la anuencia de la asamblea ejidal.

Si esta ha sido la lógica que ha seguido la urbanización de las tierras ejidales, como producto combinado de las relaciones de propiedad establecidas en torno a la propiedad agraria y la institucionalización de los programas de regularización; esta lógica, combinada a su vez con las políticas urbanas aplicadas en el Distrito Federal y en el Estado de México, han convertido a las tierras ejidales y comunales, o al menos a una buena parte de las mismas, en un auténtica reserva de suelo para la urbanización popular.

¹. Existe una abundante bibliografía sobre los procesos de urbanización de tierras ejidales. Mi exposición aquí está basada en mis investigaciones recientes sobre el tema y en Azuela, 1987, 1989, Cruz, 1982, Duhau 1991, Schteingart, 1989, Varley, 1985.

3. La planeación urbana y la urbanización popular

Los actuales sistemas de planificación y regulación del desarrollo urbano vigentes en el Distrito Federal y en el Estado de México, basados en esquemas de zonificación y planes de usos del suelo, fueron institucionalizados a fines de los años setenta en el primer caso, y comienzos de los ochenta en el segundo.

En el Distrito Federal hasta 1980, cuando se dio a conocer el primer plan director, la planeación del desarrollo urbano se apoyaba en un reglamento de fraccionamientos vigente desde 1941 (Schteingart, 1989: 63), en grandes esquemas reguladores y en normas aplicables a zonas específicas. Los dos últimos instrumentos operaban fundamentalmente como referente de la administración y no tenían el carácter de normas formalmente sancionadas y, en conjunto, eran aplicados discrecionalmente por la autoridad. Hasta 1976, cuando se publicó la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, no fueron establecidas formas de regulación del desarrollo urbano basadas en la sanción de normas legales vinculantes tanto para los particulares como para la autoridad pública. Los primeros pasos en esta dirección se dieron durante los años setenta, en gran medida en el contexto de un auge de la planeación y la problemática de los asentamientos humanos. La aprobación en 1976 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, junto con la Ley General de Asentamientos Humanos expedida en 1976, otorgó sustento jurídico al sistema de planeación de la capital.

De modo que fue hasta fines de los años setenta que se formularon los soportes jurídicos y técnicos del sistema de planeación del Distrito Federal, en un contexto en el que la planeación era visualizada como un instrumento idóneo para hacer frente a la crisis que siguió al fin del periodo conocido como desarrollo estabilizador y en el que se había acrecentado notablemente el grado de conflictividad de los procesos de crecimiento urbano y la ciudad enfrentaba graves problemas

funcionales a nivel, particularmente, del suministro de agua potable, el sistema vial y el transporte público masivo.¹

En el caso de los municipios conurbados del Estado de México, también la vigencia legal de un sistema de planeación urbana tuvo su gestación en los años setenta y adquirió sus formas actuales con la sanción en 1993 de Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México y la expedición en 1984 de la primera versión del Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Previamente, el único instrumento público para la regulación del desarrollo urbano, era la Ley de Fraccionamientos del Estado de México expedida en 1958 y cuya última versión, sancionada en 1979, aumentó las obligaciones del fraccionador, en particular en lo referente a la construcción de obras de urbanización. El contenido fundamental de esta ley consistía en establecer los requisitos urbanísticos que debían satisfacerse, de acuerdo con la definición de diferentes tipos de fraccionamientos, para la urbanización de nuevas áreas.

Entre los años cincuenta y los años setenta, la urbanización de los municipios conurbados avanzó aceleradamente a partir de la implantación de parques industriales y la urbanización de nuevas áreas a través, como hemos visto, tanto de fraccionamientos autorizados bajo los esquemas de la mencionada ley, como de procesos de urbanización irregular. Durante el periodo 1958-1981, fueron autorizados un total de 312 fraccionamientos en 12 de los actuales municipios conurbados, abarcando algo más de 13,000 hectáreas.

Dos rasgos marcaron durante este periodo el relativamente laxo esquema de regulación del desarrollo urbano presente en este proceso de expansión del área urbanizada: una política que facilitó por la vía legal, a los promotores y fraccionadores privados, la

¹ Sobre los problemas funcionales enfrentados por la ciudad de México en los años setenta, véase Riccardi, 1991: cap. 8.

obtención de beneficios a través del crecimiento del área urbanizada, acompañada de una actitud permisiva frente a los procesos de urbanización irregular, y un elevado grado de discrecionalidad (semejante a la imperante durante la misma época en el Distrito Federal), en la toma de decisiones por parte de la autoridad local (gobierno del Estado de México), basada en las amplias atribuciones concentradas en el gobernador del estado y su secretario de obras públicas.

Esta política expansiva y discrecional estaba acompañada de todos modos de algún tipo de planeación a nivel de la infraestructura y de la propia organización espacial del área conurbada. Así, durante los años setenta se planeó y llevó a cabo la creación de una ciudad industrial - el actual municipio de Cuauhtitlan Izcalli - y se llevaron adelante las primeras experiencias de institucionalización de los procesos de urbanización popular, a través del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS). Todo ello dentro de una perspectiva basada todavía en la expansión del área urbanizada y en la ausencia de un referente público para la regulación del desarrollo urbano.

Con el arribo en 1981 de una nueva administración estatal y la eclosión de la crisis económica en 1982, la perspectiva oficial respecto de los municipios conurbados experimentó un giro fundamental, siendo el crecimiento acelerado de la zona metropolitana asumido oficialmente como un problema. De modo que la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, apoyado en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, colocó como eje de las políticas de desarrollo urbano, la contención del crecimiento del área conurbada y la descentralización del mismo hacia otros centros urbanos de la entidad (la llamada estrategia de "desconcentración puente") (Véase Gobierno del Estado de México, 1984).

Ahora bien, para entender como este proceso de institucionalización de sendos sistemas de planeación en la ZMCM repercutió en forma directa sobre los procesos de urbanización legal del suelo e, indirectamente, sobre los procesos de urbanización popular, es necesario tener en cuenta sus características básicas así como las condiciones de su operación por parte de las autoridades locales.

Lo primero que debe destacarse en este sentido, es que los sistemas de planeación del desarrollo urbano, consisten básicamente en normas que establecen los procedimientos a seguir para incorporar el suelo a usos urbanos y para la conservación o transformación de los usos en las áreas ya urbanizadas, y en zonificaciones y planes de usos del suelo que establecen los usos actuales y potenciales. Esta, por supuesto, no es una peculiaridad de los sistemas de planeación desarrollados en México, ya que se trata de un tipo de instrumentos que, aunque con especificidades nacionales y locales, han alcanzado una difusión bastante generalizada a nivel mundial (Véase Plotkin, 1987).

En definitiva se trata de instrumentos destinados a orientar y regular, por una parte, la transformación de las áreas urbanas ya existentes y, por otra, orientar y organizar la urbanización de nuevas áreas. Pero por eso mismo, se trata de instrumentos para el control público de los usos del suelo y la regulación del proceso de urbanización, que desempeñan funciones vitales en la siempre problemática conciliación de la apropiación privada del suelo con esquemas de regulación pública del desarrollo urbano. Por supuesto, su existencia y aplicación no elimina el carácter contradictorio del proceso de urbanización ni los diferentes intereses presentes en dicho proceso, sino que proporciona un referente público para la gestión de conflictos, demandas e intereses.

Precisamente, es este carácter público de los sistemas de planeación institucionalizados hacia fines de los años setenta, lo

que ha dado lugar a los efectos más significativos derivados de su vigencia. Es decir, comparados con los instrumentos previamente vigentes (planes reguladores que no tenían un estatuto legal definido y leyes de fraccionamiento que establecían las normas que debían seguirse para urbanizar el suelo pero no establecían qué porciones concretas eran susceptibles de ser urbanizadas), las leyes y planes actualmente vigentes constituyen un referente normativo que además de poseer un carácter vinculante tanto para las autoridades como para los diferentes agentes privados, define tanto el cómo y el qué de la organización del espacio urbano.

Ahora bien, los sistemas de referencia fueron implantados en una coyuntura urbana concreta y en el marco de una visión ampliamente difundida de la problemática metropolitana. Esa coyuntura y esa visión fueron determinantes en la definición de los objetivos fundamentales definidos para los planes: contener el crecimiento "anárquico" del área urbanizada, en particular en el sur del Distrito Federal, y en las zonas definidas como no urbanizables en los municipios conurbados, respondiendo a dos grandes supuestos: que debía realizarse una política de reorientación del crecimiento poblacional para canalizarlo hacia áreas urbanas alternativas y que debía evitarse tanto la ocupación de áreas consideradas estratégicas, ya sea desde la perspectiva de la conservación ecológica o la preservación de usos agrícolas, como de otras áreas que carecían de aptitud para ser urbanizadas.

La perspectiva que otorgó su carácter central a estos objetivos y que ha estado presente en el establecimiento de una línea que divide al área urbanizada y urbanizable de una zona no urbanizable, ha permanecido invariable en las esferas oficiales durante los últimos quince años. Recientemente J. Gamboa, Coordinador General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal durante el periodo 1989-1994, resumió dicha perspectiva del siguiente modo:

"El Valle de México ya no cuenta con terrenos aptos para nuevos desarrollos: Las zonas del sur del Distrito Federal son terrenos montañosos y forestados, las zonas del Ajusco son vitales para la recarga de los mantos acuíferos, y en Xochimilco se encuentran los últimos vestigios de la cultura, de la economía y del paisaje prehispánico. Hacia el poniente el terreno está conformado por barrancas forestadas en su mayoría, difíciles de urbanizar y de comunicar adecuadamente; además de que su urbanización distorsionaría los patrones de drenaje y captación de agua. En el oriente del Valle se presentan terrenos planos, pero de muy baja capacidad de carga y en muchos casos fácilmente inundables, además de que, como se ha dicho, esta es la zona más retagada desde el punto de vista de infraestructura. Y para terminar, en el norponiente y el nororiente -territorio del Estado de México- se encuentran los terrenos más aptos para la urbanización, pero aun éstos representan dificultades por la pérdida de suelo agrícola, la lejanía, y la falta de infraestructura de transporte masivo -su comunicación se reduce a las carreteras de Querétaro y Pachuca" (Garboa, 1994: 79-80).

Estos objetivos estuvieron acompañados por otros que frente a ellos tienen un sesgo más instrumental o juegan un papel complementario:

- Obtener una mayor capacidad de regulación pública de la producción del marco construido, de su transformación y de la urbanización de nuevas áreas.
- Conservar y establecer zonas homogéneas por una parte y, por otra inducir, sobre todo en el Distrito Federal, la jerarquización funcional de la estructura urbana.
- Obtener en el Distrito Federal un mejor aprovechamiento de la infraestructura urbana a través de la "redensificación" de las áreas consolidadas y establecer en el caso del Estado de México normas de equipamiento e infraestructura urbana de acuerdo con diferentes tipos de espacios urbanos.

El vehículo para orientar la organización del espacio urbano en función de estos objetivos está integrado por los siguientes elementos: 1) Esquemas de zonificación primaria; 2) zonificaciones secundarias a través de planes de usos del suelo definidos como "Planes parciales delegacionales" en el Distrito Federal y como

"Planes de Centros de Población Estratégicos" en el caso de los municipios conurbados: 3) Instrumentos operativos de los planes, integrados básicamente por diferentes procedimientos y tipos de licencias y, en el caso de los municipios conurbados por un "Programa de Reservas Territoriales".

A través de los esquemas de zonificación "primarios", se definen para cada jurisdicción político-administrativa las áreas urbanas, las áreas urbanizables y las áreas no urbanizables. En el Distrito Federal, esta definición forma parte del Programa Director de Desarrollo Urbano² (DDF, 1980), y supuso inicialmente (en las versiones de 1980 y 1982 del entonces Plan Director) el establecimiento de tres zonas principales, el área urbana, la zona de amortiguamiento, definida como un área de transición con bajas densidades urbanas, y la zona de conservación, donde los usos urbanos estaban prohibidos. A partir de la versión de 1987 del Programa Director, se eliminó la zona de amortiguación, estableciéndose dos zonas, la zona de desarrollo urbano, que abarca 63,382 hectáreas (el 46.4 % del D.F) y el Área de Conservación Ecológica, que abarca 85,554 hectáreas (57.4 % de la superficie total) (Aguilar, 1991: 99).

En el caso de los municipios conurbados, el esquema de zonificación primaria forma parte del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, aprobado en 1983 y actualizado en 1986. En este plan el área conurbada con el Distrito Federal, fue definida como "Sistema Urbano del Valle Cuatitlán Texcoco" (en realidad la porción del valle de México perteneciente al Estado de México), integrado por los "Centros de Población Estratégicos" correspondientes a 17 municipios conurbados³. El Plan estableció la delimitación de tres

² A partir de la sanción de la Ley General de Planeación durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se definió como único instrumento de planeación con la categoría de "plan", el Plan Nacional de Desarrollo.

³ Estos municipios son Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuatitlán Izcalli, Cuatitlán de Romero Rubio, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, La Paz, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero,

zonas en estos 17 municipios: las zonas urbanas, definidas como "zonas de control y regulación del desarrollo urbano", las áreas urbanizables, definidas como de "impulso y ordenación al crecimiento urbano", y las áreas no urbanizables definidas como de "alta restricción al crecimiento urbano" (Gobierno del Estado de México, 1984: 33). En la versión de 1983 se definió como área urbanizable ("reserva territorial"), una superficie de 15,233 hectáreas, integrada por 6,257 de nueva incorporación y 8,976 hectáreas de baldíos urbanos (Gobierno del Estado de México, 1983: 79), para integrar un área de suelo urbano y urbanizable de 73,800 hectáreas (Gobierno del Estado de México, 1983: 71). En la versión de 1986, se define una "reserva territorial" (área urbanizable) integrada por un "área de nueva incorporación" ampliada -en relación con la versión de 1983- a 9,097 hectáreas; 5,580 hectáreas de grandes baldíos urbanos, 4,272 hectáreas de baja densidad y 3,700 hectáreas de suelo sin edificar en fraccionamientos autorizados; agregándose a estas superficies 4,533 hectáreas correspondientes a otros siete municipios situados en el valle pero no definidos como "ciudades periféricas" (Gobierno del Estado de México, 1986: 48).

Las zonificaciones secundarias integradas a los planes parciales delegacionales y a los planes de centros de población estratégicos, implicaron en ambos casos, aunque con algunas diferencias de terminología, la delimitación para el área ya formalmente incorporada como zona urbana (aunque no necesariamente ya construida u ocupada con usos definidos), de los usos (vivienda, industria, comercio servicios, equipamientos) y densidades permitidos, de acuerdo fundamentalmente, por una parte, con las

Tecámac y Tultitlán (Gobierno del Estado de México, 1984: 30), véase el plano de la ENCM.

¹. Estos municipios son: Asecameca, Huehuetoca, San Martín de las Pirámides, San Juan Tehotihuacan, Tepetzotlan, Texcoco y Zumpango, los cuales fueron integrados por el INEGI a la ENCM al publicar los datos correspondientes al Censo General de Población y Vivienda de 1990.

características preexistentes del marco construido (determinadas fundamentalmente en las antiguas áreas consolidadas -barrios, colonias, pueblos- por la dinámica del mercado inmobiliario y las actividades económicas, y en las áreas urbanizadas a través de fraccionamientos, en gran parte por el carácter y tipo original de cada fraccionamiento y los planos respectivos; y, por otra, en función de consolidar o inducir ciertas tendencias en los cambios de usos y densidades (por ejemplo la consolidación o inducción de centros y corredores urbanos y ejes comerciales y de servicios).

Oviamente, este tipo de esquemas en todas partes y no sólo en la ZMCM (véase Plotkin, 1987), implica una forma de intervención pública en la conservación, transformación y producción del espacio urbano, que supone la regulación, por un lado, de los derechos de exclusión derivados de la propiedad privada del suelo, y por otro de las modalidades de aprovechamiento económico del espacio urbano o "derechos de desarrollo". La operación simultánea de los derechos (y tendencias) de exclusión y de desarrollo, configuran los conflictos típicos que al mismo tiempo las zonificaciones y planes de usos del suelo están destinados a regular pero que, muchas veces exacerbaban o complejizan. Los derechos de exclusión se manifiestan de modo típico en las zonas residenciales "exclusivas", a través tanto de la sanción formal de la "exclusividad" vía zonificaciones y planes de uso del suelo, como de la característica oposición de los residentes a los cambios de uso y de densidades. Y esto puede afectar tanto a las posibilidades de establecer usos habitacionales para otras capas sociales en áreas todavía no desarrolladas o con tendencias al "redesarrollo", como a usos no habitacionales que determinados agentes económicos pretendan introducir. Alternativamente los derechos de exclusión pueden, en determinadas circunstancias, pretender traducirse en "derechos de desarrollo" por parte de propietarios para los cuales el antiguo uso habitacional ya no resulta adecuado o cuya simple conservación

supone una pérdida de beneficios potenciales, que el uso alternativo de la propiedad posibilita debido a la propia dinámica de la estructura urbana.

Pero todo esto se complica cuando, como es el caso en la ZMCM, el *statu quo* tiende a ser roto permanente y aceleradamente debido a un crecimiento constante y muy rápido del área urbanizada; la producción, ampliación y adecuación de la infraestructura y la cobertura y capacidad de los servicios públicos escasamente planeada -en parte debido a las rápidas transformaciones y el crecimiento del área urbanizada y en parte a una forma de financiamiento que se basa sólo parcialmente en la recaudación de impuestos y tasas locales-, manifiesta permanentes rezagos y deficiencias y; gran parte de la ciudad es producida de modo no regulado y financiada una vez dado el proceso de ocupación, en lo que respecta a la infraestructura, los equipamientos y los servicios.

Condiciones éstas, a las que se deben agregar deficiencias específicas de los instrumentos de planeación y la forma en que son aplicados: establecimiento de usos y densidades en muchos casos que no se compaginan con los usos y densidades ya existentes o con las tendencias de cambio o con el objetivo proclamado de densificar el área urbanizada; autorización de proyectos y desarrollos que colapsan o hacen insuficientes la infraestructura y servicios disponibles sin que se hayan previsto las adecuaciones y ampliaciones correspondientes pero, sobre todo y, destacadamente en los municipios conurbados, indefinición de los usos a los que podrán ser destinadas efectivamente las áreas definidas como "reserva para el crecimiento urbano", tanto porque los propios planes se limitan a conferirles ese vago estatuto, sin establecer lineamientos concretos para su urbanización, como porque no se determinan las infraestructuras, vialidades y redes cuya producción o adecuación se requerirá para su incorporación al área urbanizada,

ni las posibilidades concretas de su articulación a los sistemas existentes.⁵

En lo que respecta a los instrumentos operativos, aunque en lo fundamental, los establecidos en el Distrito Federal y en los municipios conurbados, son semejantes, las condiciones institucionales y políticas en las que se desenvuelve su aplicación presentan diferencias significativas. Pero en conjunto, si las tendencias resultantes en la institucionalización de estos sistemas de planeación durante los años ochenta, se observan desde la perspectiva de los procesos de urbanización popular o más en general de las condiciones existentes para el acceso al suelo por parte de los sectores populares, la conclusión que se impone es que, a pesar de que existieron instrumentos y programas orientados a facilitar dicho acceso, el resultado global fue la contracción de la oferta legal (tanto privada como gubernamental) de suelo de bajo costo.

Este resultado puede ser explicado por dos condiciones concurrentes: el efecto inducido por los planes y por las formas de aplicación de los instrumentos de regulación, en los agentes inmobiliarios (privados y públicos) y el fracaso del programa gubernamental destinado a generar una oferta de suelo de bajo costo.

Con respecto a la primera condición, es decir el efecto inducido sobre los agentes inmobiliarios, un primer aspecto a tener en cuenta es que la definición para cada jurisdicción político-administrativa de áreas urbanas, áreas urbanizables y áreas no urbanizables, supuso extraer de la oferta potencial regulada de suelo urbanizable, porciones variables pero significativas del suelo no urbanizado en las diferentes jurisdicciones. Por definición, las áreas no urbanizables no pueden ser urbanizadas

⁵ Véase Duhaio, "Estructura Institucional", en Gobierno del Estado de México, 1992; vol. 1, 7.

regularmente pero, en la medida que exista una demanda para su ocupación, son susceptibles de ser urbanizadas irregularmente. Esto por una parte tiende a valorizar los terrenos sin urbanizar situados dentro del área urbanizable y a reducir o al menos a contener el precio del suelo situado en el área no urbanizable (Legorreta, 1994: 68, 69), es decir, tiende a integrarlo a la oferta potencial de suelo de bajo costo a través de mecanismos ilegales.

El mayor o menor éxito en la evitación de esta segunda posibilidad, depende de una multiplicidad de factores. En el caso del Distrito Federal, se declaró como zona de conservación, en la cual rigen severas limitaciones de desarrollo, una superficie de 878 km² situada al sur de la entidad, equivalente al 59 % de la superficie total (Gamboa, 1994: 124). Si bien ha existido una incidencia no desdeñable de procesos de urbanización irregular en esta zona de conservación, correspondiente tanto a asentamientos populares como al uso habitacional destinado a sectores de clase media y alta (véase Aguilar:1989), la política de preservación se ha venido aplicando de modo relativamente consistente, habiéndose procedido en muchas ocasiones al desalojo de asentamientos (Legorreta: 1994: 66) y, en años recientes, incluso a la la expropiación preventiva de 4,370 hectáreas correspondientes a "... los terrenos más importantes para el equilibrio ambiental del Valle y que se encontraban sujetos a una presión de inminente urbanización" (Gamboa, op.cit.: 125).

De acuerdo con cifras oficiales para 1991, en las casi 88,000 hectáreas ocupadas por la zona de conservación, existían 131 asentamientos irregulares que albergaban una población cercana a los 81,000 habitantes. Legorreta, por su parte, proporciona una estimación de 2,612 hectáreas ocupadas irregularmente en dicha zona (Legorreta, op.cit.: 66, 67).

En el caso de los municipios conurbados, desde comienzos de los años ochenta la política de preservación de áreas definidas

como no urbanizables, se aplicó a través de un programa al que se denominó "Pinte su Raya" y, a partir de 1984, dichas áreas fueron incorporadas como ya se ha señalado en cada uno de los planes de Desarrollo Urbano correspondientes a los 17 municipios conurbados definidos como "Centros Estratégicos de Población".

Sin embargo, para 1993 Legorreta estima que más de 3,000 hectáreas situadas fuera de los límites del área urbanizada habían sido ocupadas, una cifra que sería bastante mayor de no mediar el hecho de que en varios municipios, la línea aprobada originalmente ha sido corrida hasta en dos ocasiones (p.e. en 1986 en Nicolás Romero, Tuititlán, Chimalhuacán y Ecatepec y en 1987 en Nicolás Romero, Ecatepec, Tecámac y Coacalco) (Legorreta, 1994: 69). En conjunto, como se verá más adelante, las condiciones existentes resultan en los municipios conurbados mucho menos propicias que en el D.F. para una aplicación consistente de la política de preservación de áreas definidas como no urbanizables.

En todo caso, lo que debe destacarse es que, en la medida en que la oferta de suelo de bajo costo continuó dependiendo de mecanismos irregulares, la aplicación del esquema de zonificación estimuló en muchos casos la introducción al mercado a través de dichos mecanismos, de tierras que, debido precisamente a la vigencia de la zonificación, no pueden ser introducidas legalmente:

Resulta sumamente difícil frenar la urbanización en terrenos de propiedad privada o social (ejidales y comunales) con sólo prohibir su utilización. Los particulares y las comunidades -que son sus propietarios- reclaman siempre el derecho a urbanizarlos igual que en el pasado lo hicieron otros. En numerosas ocasiones esta prohibición reglamentaria provoca su urbanización ilegal: los propietarios utilizan la invasión o el fraccionamiento ilegal como medio para dar valor a sus patrimonios, que de otra manera no podrían usufructuar a pesar de estar obligados a cubrir los impuestos correspondientes (Gamboa, 1994: 125).

Es decir, la urbanización ilegal se presenta en estos casos como la única vía para realizar la renta resultante de la incorporación del suelo no urbanizado a usos urbanos. Pero además, el estímulo para la urbanización ilegal será mayor en la medida que

no existan alternativas reguladas compatibles con el perfil de la demanda existente. Es decir, fundamentalmente de las posibilidades de que la demanda masiva expresada en la urbanización popular, sea satisfecha tanto a través de mecanismos puramente mercantiles como de programas públicos de suelo y vivienda.

Como se vió en el capítulo dos, en otras ciudades latinoamericanas como Bogotá y La Paz, las políticas adoptadas respecto de los asentamientos populares, fueron orientadas en lo fundamental, a reducir los requisitos exigidos al fraccionamiento de suelo destinado al uso habitacional popular con el fin de acercar las normas reguladoras, en contextos en los cuales existía ya un activo mercado de ese tipo de suelo manejado en gran medida por fraccionadores profesionales, en base a tierras de propiedad privada sin mayores problemas en cuanto a la titularidad de los derechos de propiedad. El resultado en Bogotá, para mediados de los años ochenta, fue que aunque persistieron las "urbanizaciones piratas", una parte creciente de la oferta de suelo de bajo costo comenzó a ser realizada dentro del marco de los llamados "requisitos mínimos". En cuanto a la Paz, el resultado fue que la irregularidad consistente en la ausencia de servicios, fue definida como responsabilidad de los pobladores, pero en el marco del acceso legal a la propiedad del lote adquirido⁶.

Claro está que esta vía mercantil de "normalización" de la urbanización popular, no elimina ni las carencias materiales ni ni las tendencias a la segregación espacial que la caracterizan.

Formalmente, en la ZMCM, las normas y dispositivos vigentes a partir de los años ochenta, incorporaron instrumentos y programas destinados a generar una oferta regulada de suelo de bajo costo que

⁶. En el caso del Gran Buenos Aires, se ha atribuido la evolución en dirección inversa en los años setenta, de las regulaciones aplicadas a los lotes populares, las crecientes dificultades enfrentadas por los sectores populares para acceder a un suelo de bajo costo, véase Clichevski,).

operara como alternativa a las modalidades ilegales de urbanización del suelo -los cuales por lo demás contaban con significativas experiencias previas-, pero bajo condiciones y supuestos que hubieran requerido que el Estado se hiciera cargo en forma directa de organizar en gran escala dicha oferta, cosa que, como veremos en el próximo apartado, no ocurrió.

En lo que respecta a la urbanización regulada de suelo por parte de empresas privadas, si por una parte, el establecimiento de líneas divisorias supuso durante los años ochenta reducir la cantidad de suelo potencialmente disponible, por otra, la aplicación de un control más estricto sobre las operaciones de fraccionamiento, supuso no sólo que los fraccionadores debieron hacerse cargo efectivamente de los costos directos de urbanización (realización de las obras de infraestructura requeridas y construcción de las redes para la prestación de servicios urbanos correspondientes al área fraccionada), sino también de las llamadas obras de "cabecera", esto es obras requeridas no para conectar al área fraccionada a la infraestructura primaria existente, sino para crearla (Duhau, 1992, Gobierno del Estado de México/UAM, 1992: vol. I, 7). Esto, junto con las dificultades crecientes encontradas por las empresas fraccionadoras para adquirir grandes superficies (Schteingart: 1989), parece explicar la notable declinación durante los años ochenta del uso de la figura del fraccionamiento por parte de los agentes inmobiliarios privados. Al respecto, lo que se puede observar es que produjo una clara declinación de los fraccionamientos como modalidad de operación inmobiliaria, de modo que en comparación con la década precedente, el ritmo de incorporación regulada de suelo a usos urbanos, decreció significativamente.

Así, durante el periodo 1970-1981, fueron autorizados en los municipios conurbados 173 fraccionamientos, con una superficie de 8,654 hectáreas, de las cuales 3,589 correspondieron a

fraccionamientos populares (Iracheta, 1984: cuadros 8 a 11); en tanto que durante el periodo 1982-1991, sólo fueron autorizados 66 fraccionamientos, con una superficie de alrededor de 2,500 hectáreas, de las cuales 1,094 correspondieron a fraccionamientos populares y sólo 218 a fraccionamientos "social-progresivos" (cuadro 4.1). Dentro de estos totales, sólo 14 fraccionamientos fueron promovidas por empresas privadas, mientras que el resto correspondió a organismos públicos de vivienda o a promociones de carácter mixto, es decir fundamentalmente a conjuntos habitacionales de vivienda de interés social.

Esta declinación en la oferta de suelo correspondiente a fraccionamientos populares, afecta las posibilidades de satisfacción de la demanda correspondiente a sectores de clase media baja y de clase trabajadora asalariada y con ingresos estables y superiores al promedio. Pero la casi inexistente oferta representada por los fraccionamientos "social-progresivos", implicó que los grupos sociales más pobres que constituyen una parte fundamental de la demanda de lotes en las áreas urbanizadas irregularmente, carecieron durante los años ochenta de una alternativa regulada para acceder a un suelo barato. En el siguiente apartado veremos cómo y por qué fracasó la alternativa representada por los mecanismos oficialmente diseñados para generar una oferta de suelo de bajo costo.

MUNICIPIOS CONSERVADOS DEL ESTADO DE MEXICO
FRACCIONAMIENTOS POPULARES Y SOCIAL PROGRESIVOS AUTORIZADOS
1980-1991

AÑO	POPULARES			SOCIAL PROGRESIVOS	
	O. PUBLICOS	PRIVADOS	SUPERFICIE (Hectáreas)		SUPERFICIE (Hectáreas)
1980	5	2	57.79	0	0.00
1981	7	11	548.80	0	0.00
1982	0	0	0.00	0	0.00
1983	22	2	613.79	3	44.41
1984	1	3	76.55	0	0.00
1985	6	3	186.11	1	6.79
1986	3	3	200.80	2	50.20
1987	5	0	117.25	2	80.60
1988	0	0	0.00	0	0.00
1989	2	0	37.15	0	0.00
1990	1	0	20.34	0	0.00
1991	0	0	0.00	1	35.25
TOTAL	52	24	1,918.57	8	217.12

Fuente: Elaboración propia con base en Archivo de Fraccionamientos del Estado de México.

4. El fracaso del programa de reservas territoriales

Como hemos visto, la institucionalización de sendos sistemas de planeación y regulación del desarrollo urbano en la ZMCM, lejos de favorecer el desarrollo de una oferta privada de suelo de bajo costo, contribuyó significativamente a su reducción. Veamos ahora que sucedió con el mecanismo público diseñado, precisamente, para generar una alternativa regulada al mercado irregular de dicho tipo de suelo, las reservas territoriales.

No es necesario preguntarse con respecto a la política urbana desarrollada en el Distrito Federal, la inexistencia de un programa de reservas territoriales, ya que tal perspectiva nunca fue contemplada, al aceptarse como un axioma que las posibilidades de crecimiento del área urbanizada estaban agotadas. Incluso oficialmente se asumió en el esquema rector de usos del suelo concertado por el gobierno del Distrito Federal el del Estado de México que "los ordenamientos referentes al Desarrollo Urbano en el Distrito Federal, no contemplan la creación de reserva territorial para el crecimiento, proponiendo la captación de los nuevos pobladores por la vía del aumento a las densidades de las actuales áreas urbanas" (Gov. del Estado de México y DDF, 1986, s/p, citado por Iracheta, 1989: 275). Lo cual implícitamente supone aceptar, dado la inexistencia de mecanismos que, dentro de un esquema de densificación, posibilitaran una disponibilidad de suelo barato para uso habitacional popular, que tal uso resultaría direccionado fundamentalmente hacia los municipios conurbados.

En las instancias oficiales del Estado de México, por lo demás, la alternativa prever el crecimiento manejando mecanismos de acceso al suelo para los sectores populares, e afrontar la continuidad del desarrollo masivo de asentamientos populares irregulares, estaba clara desde los años setenta.

La cuestión clave en la posibilidad de desarrollo de un esquema de oferta de suelo barato no reside en el "control" global del mercado del suelo, sino en la existencia de mecanismos que, ya sea a través del propio mercado o a través del sector público, posibiliten que tal oferta exista. En efecto, el control o incluso la regulación global del mercado del suelo, si por esto se entiende impedir el carácter especulativo de dicho mercado, no es posible en tanto y en cuanto el mismo esté regulado por la lógica de la renta capitalista del suelo. Pero si de lo que se trata es de un objetivo más modesto, posibilitar la existencia de una oferta de suelo de bajo costo accesible a los sectores populares, esto no es imposible de lograr.

En los casos de Bogotá y La Paz reseñados en el capítulo 2, hemos visto que en determinadas condiciones, el mercado "libre" puede proporcionar en gran medida esta oferta dentro de una relativa legalidad, al cumplirse dos condiciones: que las normas impuestas al fraccionamiento del suelo posibiliten que la inversión en su habilitación sea mínima, y que opere una división social del espacio que determine que una fracción lo suficientemente grande del área urbanizable, sólo permita realizar la renta del suelo a través del uso habitacional popular. Por supuesto, se trata de una "solución" que sólo resuelve la cuestión de la legalidad en el acceso al suelo y no las carencias materiales que caracterizan al hábitat popular.

Pero en el caso de la ZMCM, y en general en gran parte de las ciudades mexicanas, está claro que, a pesar de que obviamente existe una división social del espacio, no se ha dado una posibilidad semejante. ¿Por qué? Fundamentalmente porque la existencia de dos regímenes de propiedad: la propiedad privada civil y la propiedad ejidal y comunal y la imposibilidad, al menos hasta recientemente, de que la segunda

sea introducida legalmente al mercado por iniciativa de sus propietarios, induce necesariamente la mayor valorización relativa del suelo de propiedad privada legalmente urbanizable. Es decir, dadas las circunstancias históricas concretas definidas en torno a la propiedad del suelo, la simple legalidad de una transacción inmobiliaria, tiende a generar una renta diferencial de origen específico y anclada en esas circunstancias concretas.

El sistema de planeación vigente ha agregado a esto el hecho de definir como "área urbanizable" o "reserva para el crecimiento urbano", espacios cuya posibilidades efectivas de habilitación para usos urbanos varían considerablemente y que suponen, por lo general, inversiones considerables para las cuales no existen esquemas previstos de financiamiento.

Dadas estas circunstancias, la definición de un programa de "reservas territoriales", pensado precisamente para revertir los mecanismos inducidos por las formas de propiedad, en favor de la conformación de una oferta de suelo de bajo costo controlada directamente por el Estado, supuso el intento de aprovechar las limitaciones de la propiedad ejidal para transformar la oferta no regulada e ilegal de suelo de bajo costo, en una oferta regulada y legal. En principio se trata de un esquema en el cual potencialmente todos los actores directamente involucrados (gobiernos locales, sectores populares y ejidatarios), pueden salir beneficiados.

En lo que respecta al esquema general recordemos en primer término brevemente sus principales antecedentes.

A nivel federal, el antecedente más importante del desarrollo de programas públicos encaminados a proporcionar una oferta de suelo barato, en la perspectiva de poner en práctica un modelo institucionalizado de "urbanización progresiva", es

el Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (Indeco), creado en 1971. El Indeco formó parte de la multiplicidad de reformas e iniciativas adoptadas en torno a la cuestión de los asentamientos humanos y los asentamientos populares durante la presidencia de Luis Echeverría. Una etapa en la que, como hemos visto, entró en crisis el modelo de "política de la urbanización popular" que había operado durante las tres décadas anteriores.

Indeco fue dotado con amplias facultades y, en rigor, no fue creado en la perspectiva de que desarrollara una estrategia general de desarrollo urbano ni de urbanización progresiva, sino para que interviniera en el manejo de situaciones problemáticas a través de programas de regularización, adquisición de suelo y vivienda popular; se trató de un organismo "... con toda una vasta gama de funciones, lo que significa que operaba, al nivel nacional, como una especie de 'arregialotodo' ambulante, encargado de resolver problemas en asentamientos específicos y conforme fueran surgiendo (Ward, 1989: 112-113). Sin embargo, el hecho de que durante sus primeros años de operación Indeco haya adquirido una cantidad considerable de reservas de suelo, tendió a convertirlo en una instancia con una capacidad de facto para adoptar decisiones en torno al desarrollo urbano.

La trayectoria del Indeco, que concluye con su liquidación en 1981, muestra claramente la existencia de dos tipos de tensiones en torno a la intervención estatal en materia de suelo: la existente entre la gestión federal y la local y entre la gestión de las autoridades agrarias y las urbanas. Ambas tensiones persisten todavía en gran medida.

En el caso de la ZMCM, se manifestaron conflictos interburocráticos, tanto a través de la competencia que se estableció entre Indeco y los organismos locales creados con

objetivos semejantes -Fideurbe en el Distrito Federal y Auris en el Estado de México- como entre Indeco, estas dos instancias locales y la Corett. En tanto este último organismo, durante su primera etapa, intervenía no sólo en procedimientos de regularización sino también en la creación de reservas territoriales, con lo cual, al igual que el Indeco, desarrollaba de hecho funciones que suponían intervenir en la política urbana local.

En todo caso, esta etapa que se puede considerar de transición y completamente marcada por la inmediatez de los objetivos políticos que presidieron la creación y las formas de operación inicial de estos diversos organismos (Cfr. Ward, 1969), culminó en formas de institucionalización de las políticas vinculadas con la problemática de la urbanización popular que implicaron, a través de la creación o la redefinición de atribuciones de organismos de orden estatal, la separación de las funciones relacionadas con la conformación de reservas de suelo y los programas de vivienda popular, de las correspondientes a las de regularización de la propiedad en los asentamientos populares. A pesar de ello, y dada la jurisdicción federal sobre las tierras de propiedad ejidal y comunal, ejercida a través de la Secretaría de la Reforma Agraria (y actualmente también a través de la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios), la Corett, organismo dependiente de dicha secretaria, ha continuado hasta la fecha desempeñando las funciones de regularización de la propiedad en las áreas sujetas al mencionado régimen.

Un aspecto central a tener en cuenta en la experiencia de creación de reservas territoriales por parte de Indeco es que supuso en los hechos, situación que se repetiría en los años ochenta con el "Sistema Nacional de Reservas Territoriales", el establecimiento de una competencia por las tierras ejidales

situadas en las periferias urbanas, entre los organismos que, como Indeco, pretendian utilizarlas como reservas urbanas dentro de un proceso planeado, y los programas de regularización desarrollados por la Corett en tanto estos, al convertir en un problema transitorio la situación de irregularidad, tienden a favorecer los intereses articulados en torno a la urbanización no regulada de dichas tierras.

El papel de las autoridades agrarias es decisivo en este sentido, porque dichas autoridades son el actor principal en el procedimiento de expropiación aplicado tanto para regularizar una vez que las tierras han sido ocupadas por asentamientos, como para la creación de reservas para el crecimiento urbano. En los hechos la burocracia agraria ha retaceado su apoyo a la creación de reservas, en tanto no posee interés en transferir al control de la burocracia urbana las tierras que se encuentran bajo su propia jurisdicción.

Esto se manifestó con claridad en los años setenta, cuando la burocracia agraria facilitó ampliamente los procedimientos de expropiación destinados a regularizar la posesión del suelo en los asentamientos irregulares existentes, en tanto que obstruyó esos mismos procedimientos cuando estaban destinados a la creación de reservas de suelo a favor del Indeco. Desde 1970 hasta 1976, fueron expropiadas en todo el país 28,000 hectáreas a favor de Corett para regularización, en tanto que Indeco obtuvo sólo 9,592 para la creación de reservas urbanas. El conflicto interburocrático se agudizó cuando Corett comenzó a controlar grandes áreas en las cuales sólo una mínima porción estaba ocupada por asentamientos irregulares, obstaculizando de este modo los intentos de regulación del crecimiento urbano (Azuela y Duhau, 1989: 63-65).

La liquidación del Indeco en 1981 no implicó el abandono del proyecto de crear reservas urbanas a través de la

expropiación anticipada de tierras ejidales, sino que el mismo fue retomado a través de un conjunto de reformas realizadas entre 1981 y 1984 y que desembocaron, por una parte, en la definición de un "Sistema Nacional de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda". Y, por otra, en la creación en 1981 por el gobierno federal del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

Los objetivos definidos para el Sistema Nacional de Reservas Territoriales fueron los siguientes:

- I. Establecer una política integral de reservas de suelo.
- II. Controlar la especulación sobre la tierra y la propiedad.
- III. Reducir la ocupación ilegal de tierra, a través de constituir una oferta de suelo para la población de bajos ingresos.
- IV. Asegurar la oferta de suelo requerida por las diferentes actividades indicadas en los planes urbanos.

La adquisición pública de tierra fue definida como el instrumento fundamental para la creación de este sistema, dentro del cual la gestión del suelo quedó bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales y, a fin de que la instancia entonces a cargo de la política urbana federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, pudiera tomar la iniciativa en la creación de reservas, se reformó la Ley General de Asentamientos Humanos para que dicha secretaria pudiera iniciar los procedimientos de expropiación y se convirtiera en beneficiaria de los mismos, como paso previo a la transferencia de las reservas así constituidas, al

correspondiente gobierno estatal. Dicha transferencia, por otra parte, debía realizarse en el marco de un convenio en el cual habría de especificarse el destino que se daría a las tierras, y el cual normalmente incluía condiciones tales como que el porcentaje mínimo de tierras a ser asignadas a proyectos de vivienda popular no sería inferior al 50 % (Azuela y Duhau, 1989: 65, 66).

A nivel nacional en general el programa enfrentó considerables obstáculos, aunque contabilizó algunos éxitos entre los que destaca el caso de la ciudad de Aguascalientes y, entre sus notorios fracasos, el caso del Estado de México y en particular los municipios conurbados de la ZMCM.

El objetivo definido a nivel nacional para el periodo 1983-1988 fue crear 57,000 hectáreas de reservas de suelo en las denominadas "ciudades medias" y en las tres grandes áreas metropolitanas (México, Guadalajara y Monterrey), destinadas fundamentalmente a posibilitar que los gobiernos locales pudieran ofrecer suelo a precios accesibles a la población pobre. Sin embargo la superficie efectivamente expropiada alcanzó sólo a 16,496 hectáreas.

Los obstáculos fundamentales para el cumplimiento de los objetivos, provinieron tanto de la "falta de cooperación" existente por parte del sector agrario, inducida en gran medida por la oposición de los ejidatarios a la expropiación, como del hecho de que el cumplimiento de las metas dependió de modo fundamental del activo involucramiento y la iniciativa de los gobiernos estatales, sujetos a su vez a un conjunto de condicionantes locales. La concurrencia de ambos tipos de factores pueden ser observados en la ZMCM a través de lo ocurrido en relación con la implementación del programa correspondiente a los municipios conurbados.

En el Estado de México, tanto la trayectoria de Auris, la instancia que había operado como un organismo pionero en la realización de programas de suelo y vivienda popular, como las previsiones contenidas en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM), y en los planes de desarrollo urbano estatal y de centros de población estratégicos, implicaban la existencia de un conjunto de dispositivos orientados a institucionalizar los procesos de urbanización popular a través de una oferta pública regulada de suelo de bajo costo.

En la LAHEM fue incorporada la figura del "fraccionamiento social progresivo", cuyas principales características fueron definidas como sigue:

Artículo 101. El fraccionamiento social progresivo sólo podrá ser promovido por el Estado, por sí o a través de sus organismos descentralizados. El ejecutivo del Estado podrá convenir o asociarse con particulares, con el sector social y con organismos públicos federales cuya finalidad sea la construcción o financiamiento de vivienda popular para la adquisición de terrenos o en cualquier otra operación necesaria para llevar a cabo el fraccionamiento social progresivo. En todo caso el Estado tendrá la facultad de supervisar y vigilar su realización.

Artículo 104. El ejecutivo del Estado pugnará porque la vivienda en el fraccionamiento social progresivo se realice por el sistema de autoconstrucción, proporcionando a los adquirentes asesoría técnica.

Artículo 106. Para la ocupación física del fraccionamiento social progresivo por parte de los adquirentes, serán requisitos mínimos los siguientes: I. trazo de calles y lotificación; II. vías colectoras con las especificaciones técnicas que garanticen el tránsito de vehículos de servicios; III. suministro de agua por medio de hidrantes públicos o sistemas similares IV. desaloje o evacuación local de las aguas pluviales.

Artículo 107. La gestión y ejecución de las obras posteriores de urbanización que se requieran, se harán por los propios adquirentes de manera progresiva; estas obras serán entregadas en la misma forma a los municipios para su administración.

Artículo 108. Los adquirentes se asociarán para constituir un Consejo de Colaboración Municipal, a efecto de gestionar y ejecutar las obras posteriores de urbanización por el sistema de cooperación.

El costo de los proyectos de urbanización se cargará al valor de los lotes. (Gobierno del Estado de México, 1983)

Como se puede apreciar, las previsiones de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México¹, incorporan bajo la denominación de fraccionamiento social progresivo, una modalidad de urbanización que, desde la perspectiva de las condiciones de habitabilidad, infraestructura y servicios básicos, guarda muchas semejanzas con las características propias de las colonias populares no consolidadas. La diferencia fundamental reside, en todo caso, en que su realización requiere de un plan del asentamiento y de ciertas condiciones básicas en materia de infraestructura y servicios, que proporcionan mejores condiciones para el proceso de consolidación y evitan, por definición, el fenómeno de la irregularidad en el plano de la propiedad y en materia urbanística.

Ahora bien, es evidente que esta figura, tal como fue definida, sólo podía operar como una alternativa regulada de urbanización popular, en la medida que se cumplieran dos condiciones fundamentales: la disponibilidad de suelo a bajo costo para la realización de los fraccionamientos (es decir la ejecución de un ambicioso programa de reservas de suelo) y que el gobierno estatal desarrollara, a través de los organismos constituidos al efecto, un activo papel como promotor en la oferta de suelo de bajo costo.

Veamos en primer término lo que ocurrió con el programa de reservas territoriales. El Plan Estatal de Desarrollo Urbano promulgado en 1983, establecía como hemos visto, un área de 9,087 hectáreas destinadas al crecimiento urbano en 17 municipios conurbados, complementadas por 5,580 hectáreas de baldíos existentes en áreas urbanizadas. En el marco de esta

¹. Esta ley fue reformada a comienzos del año 1993. En la nueva versión se mantiene la figura del fraccionamiento social progresivo, pero se abre la posibilidad de su creación por promotores privados y se elimina la obligatoriedad de la participación gubernamental.

delimitación, el gobierno estatal consideraba "abrir una oferta amplia y oportuna de tierra para la población de bajos recursos económicos y para el establecimiento de equipamiento regional y metropolitano" (Gobierno del Estado de México, 1986, s/p).

La realización de este objetivo se apoyó en un programa de reservas públicas que para 1987 abarcaba 3,202 hectáreas, de las cuales el 64.9 % había sido ya adquirida y el restante 35.1 % se encontraba en proceso de adquisición (Iracheta, 1989: 275). Dos aspectos se destacan nitidamente en la concreción y operación de este programa. El primero es que de la superficie mencionada, el 64.1 % corresponde a tierras de propiedad privada y sólo el 35.9 % a tierras ejidales y comunales (ibid.); el segundo es que en ese entonces sólo 73 hectáreas estaban siendo desarrolladas para usos urbanos (Aguilar, 1991: 102). Y, todavía en 1992, de acuerdo con los testimonios recogidos de funcionarios de desarrollo urbano del Estado, de las poco más de 2,000 hectáreas efectivamente adquiridas desde 1988, había por lo menos 1,000 que no habían sido utilizadas, debido a que en ocasiones se adquirieron áreas que estaban muy apartadas de la infraestructura y las redes de servicios existentes, o constituían zonas de morfología accidentada o, incluso, se encontraban dentro de áreas definidas como de preservación.

Es decir que a diferencia del propósito expresado en el programa nacional, consistente en crear una reserva de suelo urbano de bajo precio a través de la expropiación anticipada de tierras ejidales, en tanto condicionante fundamental de la oferta no regulada, en los municipios conurbados el gobierno estatal adquirió fundamentalmente tierras de propiedad privada cuyo bajo precio se debía, precisamente, a las dificultades existentes para su urbanización.

Para entender esta inconsistente estrategia, que repercutió claramente en la virtualmente nula aplicación de la figura del fraccionamiento social progresivo y también en dificultades crecientes para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social en sus diferentes modalidades, es necesario referirse al modo en que convergieron la lógica seguida por los programas de regularización y la correspondiente al fraccionamiento irregular de tierras ejidales, con las inconsistencias (en parte originadas en los propios aparatos estatales y en parte en el sistema político) del sistema de regulación del desarrollo urbano y sus formas de operación. Y, a partir de 1988, con las prioridades políticas emanadas de la campaña electoral y de los resultados electorales de ese mismo año.

Cuando en 1983 se pusieron en marcha en el Estado de México los nuevos dispositivos destinados a la regulación del desarrollo urbano, el fraccionamiento irregular de tierras ejidales y de tierras correspondientes a "pequeña propiedad" era ya un bien montado negocio inmobiliario que articulaba y articula diversos agentes a nivel de cada municipio: los "líderes" muchas veces al mismo tiempo fraccionadores, los comisariados ejidales y las organizaciones campesinas articuladas en la Confederación Nacional Campesina y otras organizaciones adscriptas al sector campesino del PRI, y figuras políticas y autoridades locales vinculadas tanto al sector campesino como al popular del PRI (y a veces incluso a una sedicente oposición) (véase Legorreta, 1994: cap. 4).

Al menos en una parte de los municipios conurbados (o en proceso de serlo) aquellos donde los procesos sociopolíticos fundamentales pasan básicamente por el poblamiento acelerado del territorio, estos agentes constituyen, a través de su posicionamiento o de sus vinculaciones en los diferentes

aparatos de poder local: comisariados ejidales, comités del PRI, dirección de las organizaciones del llamado sector popular (locatarios de mercados, transportistas, comerciantes en la vía pública, comités de apoyo municipal), delegaciones municipales y el ayuntamiento, el llamado poder local. Un poder local del cual depende en la práctica un principio de orden basado en el control político del proceso de poblamiento y en los dispositivos destinados a proporcionar votos a favor del partido oficial.

Obviamente, las formas de regulación del proceso de poblamiento implícitas en los dispositivos del sistema de planeación y en un programa como el de reservas territoriales, suponen en algunos casos la neutralización o sometimiento de estos agentes y en otros, su cooperación.

En lo que respecta específicamente a la incorporación regulada de tierras de propiedad ejidal a través del procedimiento de expropiación, resulta obvio que esta configuración del poder local ha tendido claramente a inclinar la balanza a favor de la continuidad del fraccionamiento irregular y de las subsecuentes demandas de regularización. Tal continuidad, si bien comparada con la alternativa regulada de poblamiento, parece "complicar" la gestión de los gobiernos municipales, en tanto deben enfrentar demandas crecientes de servicios con recursos escasos, al mismo tiempo proporciona numerosas posibilidades de obtención de beneficios, tanto económicos como políticos, a través del ejercicio de su papel de intermediación entre las diferentes instancias estatales y políticas con injerencia en la problemática y los pobladores, y diferentes grupos de interés cuya reproducción depende precisamente del proceso de poblamiento.

Es por ello que las estrategias anticipatorias de ejidatarios y fraccionadores, han contado con amplias

posibilidades de desarrollarse, por más que en ocasiones entren en conflicto con las autoridades locales. Por lo demás, el modo en que éstas últimas han operado a través de los propios dispositivos de planeación y regulación favoreciendo estas estrategias, se manifiesta, más allá de las evidencias proporcionadas por la descripción de la trama de intereses y vínculos existentes a nivel local entre ellas y los promotores de los procesos de urbanización popular no regulados (véase p.e. Lagorreta, 1994, Castañeda, 1995), en sus formas características de intervención en el terreno propiamente regulatorio².

A este respecto debe tenerse en cuenta que, acuerdo con el marco jurídico vigente en el Estado de México a partir de 1983, la autoridad municipal, en el caso de los municipios considerados como centros de población estratégicos, interviene en la elaboración del plan respectivo (aunque éste debe ser aprobado por el ejecutivo y la legislatura estatal), expide las licencias de construcción y en la práctica, como parte de la concurrencia en la regulación del desarrollo urbano entre autoridades estatales y municipales, otorga como condición para la aprobación de cualquier proyecto inmobiliario, una "constancia de factibilidad de servicios". Adicionalmente, por supuesto, debe velar por el cumplimiento de las normas y disposiciones en materia de ocupación del suelo.

En lo que respecta a las preocupaciones centrales de las autoridades municipales manifestadas en torno a la actualización de los respectivos planes de centros de población estratégicos, los testimonios disponibles resultan consistentes

². En 1992 realizamos una serie de entrevistas con diferentes funcionarios estatales y municipales, promotores inmobiliarios y organizaciones sociales, destinadas a obtener evidencias respecto del modo en que se estaban aplicando las normas e instrumentos de regulación del desarrollo urbano y los efectos de dicha aplicación tanto en las estrategias de los agentes inmobiliarios como en la oferta de suelo. Nuestro análisis aquí se basa en el material producido por dichas entrevistas.

en el sentido de que lo que plantean con mayor frecuencia es la ampliación de los límites del área urbanizable. Obviamente tales ampliaciones que, como hemos visto se han realizado en más de una ocasión en diversos municipios, otorgan legitimidad a las solicitudes de regularización y de introducción de servicios y con ello estimulan el desarrollo del mercado del suelo, en las áreas que resultan incorporadas formalmente a la zona urbanizable.

Por otro lado, estas mismas autoridades manifiestan en general una gran renuencia o incluso se oponen decididamente, a la realización en el territorio de sus respectivos municipios, de proyectos de vivienda popular promovidos por organizaciones sociales con financiamiento del FONHAPO, argumentando la imposibilidad de "proporcionar servicios". Las autoridades de desarrollo urbano del municipio de Ecatepec, por ejemplo, reconocían en 1992 que 26 organizaciones diferentes habían solicitado licencia de construcción y constancia de "factibilidad de servicios", en algunos casos para 18 predios diferentes, pero que "Esto ha estado muy limitado porque la factibilidad de servicios es muy difícil de otorgarla. No hay agua...Algunas zonas pudieran tener redes primarias, pero no hay las secundarias". Y en un tenor parecido, las correspondientes al municipio de Chimalhuacán señalaron que "desafortunadamente" no se había podido dar curso a ninguno de los proyectos presentados por diversas organizaciones y por el FONHAPO.

Por otro lado, de acuerdo con los testimonios convergentes de diversos residentes regionales de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado de México, las autoridades, en particular las municipales, otorgan un tratamiento muy diferente a las solicitudes relacionadas con proyectos de vivienda popular, según sean promovidas por

organizaciones afiliadas al PRI o por organizaciones ajenas a este partido. De tal modo que

"... es por posiciones (políticas) que algunos grupos requieren cinco o seis años para llegar a concretar sus proyectos y, en otros casos en unos pocos días los problemas se resuelven. Si se trata de un grupo priista el municipio le otorga la constancia de factibilidad de servicios (...). El trabajo (para remover los obstáculos existentes) se tiene que hacer hacia las instancias municipales; en los municipios la situación se maneja en blanco y negro, son (priistas) o no son. Si no lo son, son vistos como grupos revoltosos que provocan problemas y tienen muchas exigencias y por eso la respuesta es normalmente negativa (...). En el caso de los fraccionamientos privados en tiempo andan más o menos en un año, contra cuatro, o cinco de los grupos sociales. En éste no nada más intervenimos nosotros (la Dirección General de Desarrollo Urbano), interviene FONHAPO, el ayuntamiento, interviene una cantidad de gente. Hay casos en que un proyecto ya está autorizado pero lo cancelan porque no está el cheque, y hay que volver a trámitar todo porque ya se le vencieron las licencias, etc. Eso alarga mucho los trámites, es una cadena grande..."

Los mismos testimonios confirman, por otra parte, el fracaso de la figura del fraccionamiento social progresivo debido en gran medida a que las instituciones oficiales locales (AURIS, CRESEM) cuya participación fue definida como obligatoria para la aplicación de tal figura, por diversas razones no ejercieron el papel de promotoras que se habría requerido.

Cabe señalar, por lo demás, que no son precisamente las organizaciones afiliadas al PRI las que en los municipios conurbados operan como promotoras activas de proyectos de vivienda popular, sino las identificadas como de oposición, cuyas gestiones son obstaculizadas, por razones políticas pero con argumentos "técnicos". Estas últimas, confirman, desde otra perspectiva, los testimonios recogidos de los funcionarios de desarrollo urbano del gobierno del Estado: la factibilidad de servicios es manipulada por las autoridades municipales para impedir u obstaculizar los proyectos promovidos por organizaciones sociales; se les exige a los promotores sociales hacerse cargo de obras de "cabecera" y se les da un tratamiento

similar al de las empresas promotoras en cuanto al pago de derechos, los cuales llegan a implicar montos superiores al costo del terreno³; las condiciones fijadas por las autoridades actúan como un "castigo político", al mismo tiempo que se consienten las actividades de los fraccionadores que actúan en la ilegalidad e incluso ciertas invasiones realizadas por grupos protegidos por el PRI.

En suma, todo parece indicar que en el contexto político-institucional de los municipios conurbados de la ZMCM, la reproducción del sistema político y la continuidad del predominio del PRI, reposa ampliamente en la inbricación de los intereses fincados en la continuidad del poblamiento popular, a través del fraccionamiento irregular del suelo, con el control de las posiciones políticas y de gobierno a nivel local.

Dentro de tal contexto, la actitud legalista adoptada por las organizaciones identificadas con el llamado "movimiento urbano popular", inducida por la combinación de la represión aplicada a cualquier acción de su parte que pueda ser catalogada como ilegal, con la existencia de un mecanismo público de financiamiento de vivienda, el FONHAPO (véase Duhau, 1987), que ha hecho posible el que se convirtieran en promotoras de programas de vivienda popular, más que tender a ampliar los espacios disponibles para el desarrollo regulado de la urbanización popular, parece haber tendido a cerrarlos. La

³. A lo que debe agregarse además la demanda del pago de "mordidas": "En Ecatepec de entrada cualquier factibilidad de servicios es negada, ellos nos fuerzan a una negociación no muy clara. Ejemplo, en nuestro caso en Ecatepec la factibilidad de servicios en 1987 pidieron \$30'000,000 de mordida para el proyecto de Xochicuac, en 1990 pidieron 300'000,000, pasamos 24 años presionando hasta que llegamos con el gobernador y salió la factibilidad. Otra traba es la de hacer un colector de 2 km cuando ya había dos más cercanos. Para la autorización de obras de agua potable y drenaje se argumenta que el colector es insuficiente, y piden que uno haga las obras de infraestructura y con esto bloquean el proceso" (entrevista con integrantes de la ANAMUP).

⁴. La organización más frecuentemente mencionada al respecto es "Antorcha Campesina".

cultura, las prácticas y los intereses políticos predominantes, se reproducen de modo fluido a través del acceso irregular al suelo por parte de los sectores populares y de la gestión de las necesidades y demandas que se constituyen en el marco de tales formas, así como de la regularización en cuanto procedimiento "correctivo", pero rechazan como un cuerpo extraño, modalidades alternativas que puedan implicar una reducción del control político ejercido sobre los pobladores.

En estas condiciones, el marco institucional y normativo conformado con el propósito de regular el proceso de poblamiento, en lugar de operar como medio para facilitar el acceso al suelo a los sectores populares en condiciones menos penosas y precarias, resulta manipulado por las autoridades locales en función de la conservación de un *statu quo*, dentro del cual el suelo adquirible en condiciones de regularidad jurídica, se presenta como un bien cuya escasez va de la mano con la relativa abundancia del que es ofrecido sin la protección de la ley.

Finalmente, la reproducción de esta lógica socio-política resulta, como veremos a continuación, favorecida por la aplicación generalizada de los procedimientos de regularización.

5. La regularización masiva de la propiedad en las colonias populares

A lo largo de nuestra exposición nos hemos referido en diferentes ocasiones a la cuestión de la regularización: nos hemos apoyado en los datos correspondientes a los programas de regularización desarrollados durante los últimos años, como evidencias respecto de la evolución cuantitativa y espacial de los procesos de urbanización popular en la ZMCM; hemos planteado las condiciones en que la irregularidad y los programas de regularización se convirtieron en un rubro importante de la agenda gubernamental y, hemos sostenido que la institucionalización de procedimientos de regularización introduce un elemento de certidumbre en los procesos de urbanización popular, que por una parte contribuye a la relativa pacificación de estos procesos y se convierte en un instrumento indirecto de control y regulación de los conflictos y, por otra, alimenta la continuidad de los mismos, precisamente porque opera como factor de certidumbre.

Habiendo llegado a este punto de nuestra exposición, creemos importante abordar ahora este tema de modo más integrado, por varias razones. La primera es que de alguna manera la regularización se presenta como un punto de inflexión en los procesos de urbanización popular, la etapa en la cual un elemento constitutivo de su especificidad social -la ausencia en grados diversos de la legitimidad legal de la posesión del suelo y la vivienda- uno de los determinantes tanto de la precariedad de la condición jurídico-social de los pobladores y de la heteronomía y subordinación de sus formas de acción colectiva respecto del sistema político y del Estado, llega a su fin. La segunda, es que el significado y efectos de la regularización de los asentamientos populares, constituye un aspecto, que a diferencia de muchos otros (condiciones económicas que los originan, composición social de los pobladores, lógica que explica la tolerancia estatal, etc., etc.), es sumamente controvertido. De modo que trataremos aquí de aportar a este

debate algunas reflexiones propias, a partir tanto de la presentación de los elementos que caracterizan los procedimientos de regularización en el caso de la EMCM, como de las evidencias y argumentos presentados a lo largo de nuestra exposición.

Lo primero que resulta necesario aclarar es que los procedimientos de regularización de los asentamientos populares, tal como han venido siendo aplicados en México, consisten básicamente en la extensión de títulos de propiedad a los poseedores de predios en dichos asentamientos. Esto implica dos tipos de procedimientos: los relacionados con la formalización de la transmisión de la propiedad del suelo que ocupan, a los pobladores y los vinculados con el reconocimiento del asentamiento correspondiente como parte del área urbanizada. Por otro lado, si bien en muchos casos las autoridades locales esgrimen la condición de irregularidad como un obstáculo para la introducción de los servicios públicos, lo cierto es que no existe vinculación formal entre ambos aspectos: ni la regularización se presenta como una condición necesaria para la introducción de los servicios públicos, ya que en muchos asentamientos la misma se efectúa sin que estén regularizados y, a la inversa, el hecho de que un asentamiento haya sido regularizado no tiene como consecuencia necesaria la introducción de los servicios públicos, en tanto no obliga formalmente a la autoridad correspondiente.

En cuanto tales, los programas de regularización de la propiedad del suelo, más que depender de la aplicación de recursos financieros, requieren de la movilización de un conjunto de recursos y procedimientos administrativos y jurídicos, a través de cuya aplicación diversas formas de posesión irregular del suelo desembocan en la obtención de títulos de propiedad (escrituras públicas) por parte de los poseedores.

En este sentido, y aun cuando en los últimos años, como en el muy conocido caso de los asentamientos populares del Valle de Chalco, los programas de regularización de la propiedad pueden haber estado acompañados, vía el PRONASOL, de un conjunto de inversiones en servicios y equipamientos públicos, la regularización de la propiedad es sin duda una forma de intervención estatal en las colonias populares, cuya escala, más que depender de la escala de los recursos financieros aplicados, está sujeta al grado de prioridad política y social que se le asigne desde las más altas esferas gubernamentales.

Pero para que la decisión política se traduzca en el otorgamiento de títulos de propiedad a los colonos, se requiere de dispositivos y órganos burocráticos que deben operar necesariamente a través de las normas jurídicas que regulan el derecho de propiedad. Si bien tales normas pueden ser cambiadas, como ha ocurrido recientemente con las relativas a la propiedad agraria, tienen una permanencia mucho mayor que las políticas sexenales. De allí que la masividad impresa por el ex-presidente Salinas a los programas de regularización, haya sido posible no sólo gracias a su decisión de convertirlos en bandera social sexenal, sino también a la preexistencia de órganos y procedimientos burocráticos que ya disponían de los que podríamos denominar una "tecnología" de la regularización, suficientemente probada y afinada.

Actualmente, para la regularización de la propiedad en los asentamientos constituidos en tierras ejidales, la expropiación del núcleo agrario y la subsiguiente reventa a los ocupantes, constituye dominio incuestionable y exclusivo de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) (un organismo dependiente del Secretario de la Reforma Agraria)¹. En lo que respecta a la regularización en tierras de propiedad privada, un conjunto de organismos pertenecientes a los

¹. A pesar de las recientes reformas a la Ley Agraria, la regularización de la propiedad en tierras ejidales y comunales vía la expropiación, continúa siendo atribución de la CORETT.

gobiernos estatales, se hizo cargo en cada entidad en forma exclusiva (Connolly, 1989: 19).

En lo que respecta a la regularización de asentamientos irregulares en tierras de propiedad privada, dado que dicha forma de propiedad es regulada a través de las legislaciones de los estados, la tendencia ha sido la creación de un único organismo de regularización en cada entidad federativa, dependiente del gobierno estatal. En el caso del Distrito Federal, es actualmente una dependencia del Departamento del Distrito Federal, la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT), la encargada de llevar adelante los programas de regularización de la tierra de propiedad privada y del D.D.F. En el Estado de México, es a su vez una dependencia del gobierno del Estado de México, la Comisión para la Regularización del Suelo en el Estado de México (CRESEM), la que desempeña esas mismas funciones.

La DGRT, depende de la Secretaría General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal². Esta dirección fue creada en enero de 1983 y sustituyó a otra dependencia que desempeñaba funciones semejantes. Las atribuciones de la DGRT están definidas en el artículo 16 del Reglamento Interior del DDF.

La CRESEM, por su parte, fue creada en 1983 como parte del conjunto de nuevos arreglos institucionales y desarrollos del marco jurídico impulsados en el Estado de México a partir de 1982 y orientados a la conformación de un sistema de planeación del desarrollo urbano en dicha entidad. Si bien sus funciones son más amplias que las correspondientes al desarrollo de programas de regularización en tierras de propiedad privada, es actualmente el organismo que tiene a su cargo en forma exclusiva la realización de dichos programas.

Si por una parte es necesario reconocer que, al menos en el contexto latinoamericano³, México es el país que cuenta

2. Hemos tomado la información relativa a las actividades y formas de operación de la DGRT, de Estrada (1980).

3. Los estudios de diferentes casos nacionales realizados en 1982 en el marco del Programa de Acción "Hacia un Suroeste Mundial", parecen confirmar esta afirmación.

probablemente con la experiencia más antigua en la puesta en práctica de políticas y programas de regularización de la propiedad del suelo en asentamientos irregulares y, seguramente aquel en que dichas políticas y programas han sido aplicados de modo más generalizado. Por otra, debe destacarse el hecho de que la evolución del marco normativo correspondiente, más que estar basada en cambios jurídicos en torno al reconocimiento de derechos derivados de la posesión, se ha sustentado en iniciativas gubernamentales traducidas en la conformación de aparatos administrativos y la rutinización de procedimientos para la regularización. De modo que, más allá de la mayor certidumbre que tales aparatos y procedimientos han significado respecto de la configuración de lo que De Soto ha llamado los derechos "expectáticos" de propiedad (De Soto, 1987), la iniciativa en los procesos de regularización de la propiedad continúa, en lo fundamental, en manos de instancias estatales de carácter ejecutivo.

Esto ha dependido, por una parte, del carácter *sui generis*, de la propiedad ejidal y comunal, que hacía hasta hace poco legalmente imposible la transmisión de la propiedad de tierras que se encuentren bajo ese régimen, en tanto no sean desincorporadas del mismo a través de un procedimiento de expropiación decretado por el presidente de la república. Pero por otra, del hecho de que cuando se trata de tierras de propiedad privada o pública, el procedimiento de prescripción positiva, no puede operar en el contexto de un área urbanizada irregularmente, sino en tanto y en cuanto, las autoridades administrativas correspondientes formalizan la incorporación de la misma al área urbanizada, es decir, proceden a su "regularización" en términos de las normas que regulan la urbanización del suelo.

Dentro de los procedimientos de regularización en áreas bajo el régimen de propiedad ejidal, la expropiación es el único procedimiento legalmente factible y, por consiguiente, en cada caso el proceso de regularización, aunque en absoluto exento de

complejidad, remite siempre a un mismo tipo de situación y de sujeto jurídico cuyos derechos de propiedad se reconocen (la corporación ejidal); en cambio, los procedimientos de regularización que desarrollan la DGRT y la CRESEM implican una diversidad de situaciones que en muchos casos sólo pueden resolverse por la vía judicial y suelen implicar intervenciones puntuales y dispersas, condición que, a diferencia de lo que ocurre con los asentamientos irregulares en tierras ejidales, impide muchas veces operar a escala masiva, a través de un sólo procedimiento, en una misma colonia o área.

Partiendo de la diversidad de condiciones, las acciones de regularización en las que interviene la DGRT se desarrollan a través de tres modalidades generales: a) regularización ordinaria, b) regularización judicial y, c) regularización por expropiación.

La regularización ordinaria es el procedimiento que se utiliza cuando el titular del predio o su sucesión está en disposición de suscribir el convenio de regularización, formalizando la posesión de hecho derivada de una invasión o de procedimientos irregulares de compra-venta en los que intervino el mismo propietario o un fraccionador. La DGRT actúa en este caso como instancia conciliadora, procurando que las partes se hagan recíprocas concesiones a fin de que se firmen las escrituras. Se trata, como se puede advertir, de un procedimiento que parte del reconocimiento de los derechos de propiedad del propietario original, aun cuando el mismo haya incurrido en acciones fraudulentas.

La regularización por la vía judicial es la modalidad que se utiliza cuando no es posible arribar a la regularización mediante acuerdo de las partes involucradas. Las razones típicas de las que se deriva esta situación son: la carencia de antecedentes registrales (de la propiedad) o errores en los mismos; cuando el titular registral de la propiedad no es la misma persona que el fraccionador y el propietario no reconoce las acciones desarrolladas por este último; desacuerdo o falta

de voluntad del propietario fraccionador para llegar a un acuerdo. En este caso los colonos reivindican los derechos derivados de la posesión, con la asesoría y el seguimiento de la DGRT, ante la instancia judicial competente.

En cuanto al modelo de regularización aplicado por la CORETT, también dentro del marco definido por el impulso presidencial a un programa nacional de regularización masiva, dicha dependencia ha ajustado sus procedimientos procurando agilizarlos. Como ya se señaló, la acción regularizadora de la CORETT tiene como condición necesaria el procedimiento de expropiación del ejido (o de la parte de él) que ha sido urbanizada irregularmente. Partiendo de esta condición, la delegación de CORETT en el D.F. ha definido a partir de 1989 un modelo de regularización que, de acuerdo con la propia institución se fundamenta en las siguientes orientaciones:⁷

- Una política de concertación con la población, a fin de establecer claramente los lineamientos que se seguirán en el proceso de regularización.
- Simplificación de trámites y procedimientos, apoyados en el Acuerdo de Facilidades publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 1989, mediante el cual se instruye a seis dependencias que concurren en la regularización.
- Desconcentración de funciones para atender a los vecindados, instalando módulos de atención en las colonias.
- Delimitación de zonas y metas específicas de atención, donde el equipo de trabajo se responsabiliza del proceso íntegro como ventanilla única.
- Política de recuperación financiera, que establece costos a valor social para la población que detenta superficies que no superan el tamaño promedio⁷ y encarece progresivamente las que se encuentran arriba de éste.

En el marco de estas orientaciones el modelo de regularización incluye tres grandes etapas, 22 pasos y 39 procedimientos diferentes (véase CORETT, 1992). Tal como había

venido operando la CORETT hasta muy recientemente, el cumplimiento de las tres etapas podía extenderse durante largos periodos, e inclusive en la actualidad requiere de varios años. Por ejemplo, una expropiación publicada en julio de 1989, la del ejido San Bernabé Ocotepéc en la Delegación Magdalena Contreras, sobre un total de 11,519 lotes, no había resultado para mayo de 1991 en ninguna contratación, y se programaba haber contratado a mayo de 1992, 1,083 lotes. Si se considera hacia atrás, en el caso tomado como ejemplo, el tiempo requerido por el procedimiento de expropiación, y hacia adelante el necesario para incorporar el proceso al conjunto de los lotes y llegar a la escrituración, sino de todo al menos de la gran mayoría de los lotes, seguramente estaríamos hablando de un periodo no menor a cinco años.

De modo de que independientemente de la celeridad que se busque efectivamente imprimir al proceso de regularización, el conjunto de procedimientos requeridos para convertir a los colonos en propietarios, implica un grado de complejidad tal (relacionada con la delimitación y el registro de la propiedad, y la concomitante regularización urbanística), que muy difícilmente los tiempos empleados actualmente puedan ser reducidos en forma significativa.

Ahora bien, más allá de las complejas formalidades implicadas en los procedimientos de regularización, es conveniente destacar un conjunto de aspectos que caracterizan a los programas de regularización en cuanto forma de intervención estatal en la problemática de los asentamientos populares.

En primer término, se trata de una forma de intervención que, en sí misma, prácticamente no requiere de la asignación de recursos presupuestales, ya que los organismos de regularización, en particular la CORETT, -un organismo que opera con "números negros" (Azuela, 1994)- resultan autofinanciados a través de los cobros que por regularización se aplican a los posesionarios.

Segundo, se trata de programas que con una inversión pública virtualmente nula o al menos muy reducida, poseen un gran impacto social y político, más allá de las controversias existentes al respecto, a las cuales nos referiremos más adelante.

Tercero, su aplicación a lo largo de las últimas dos décadas, configura la única política que aunque con ritmos fluctuantes, ha sido aplicada de modo persistente en la ZMCM, y por ello mismo, la que mayor impacto ha tenido en la reproducción del mercado irregular del suelo como mecanismo normal de satisfacción de las necesidades habitacionales por parte de los sectores populares.

Cuarto, la regularización en tierras de propiedad ejidal, implican la intervención directa y centralizada del gobierno federal en la problemática de los asentamientos populares, más allá y con relativa independencia de las circunstancias y las autoridades locales.

Quinto, si bien sería posible mencionar diversas excepciones, en la ZMCM la regularización se presenta actualmente como una demanda generalizada en las colonias populares, y sus ventajas y necesidad constituyen una creencia firmemente arraigada en la cultura popular.

En cuanto al alcance histórico y reciente de los programas de regularización en la ZMCM, en el apartado dos del capítulo tres, hemos presentado un conjunto de datos correspondientes a la evolución reciente de dichos programas. Retomaremos ahora de modo sintético estos datos, junto con alguna referencias a las acciones previas de regularización. En cuanto a estas últimas, en tanto no ha existido un registro sistemático y confiable de los resultados alcanzados por los distintos organismos que han intervenido en los procedimientos de regularización en distintas etapas y administraciones, resulta imposible llegar a estimaciones precisas. En todo caso, evidencias como las proporcionadas por Iracheta (1989), con todas las limitaciones

que el propio autor se preocupa por enfatizar, lo que muestran es que durante la primera mitad de de los años ochenta, considerando entre las fuentes oficiales tomadas como referencia por dicho autor aquellas que proporcionan las cifras más bajas, las acciones de regularización habían alcanzado ya dimensiones masivas⁴, pues involucraron una superficie de más de 9,000 hectáreas, 220,000 lotes y 1,300,000 habitantes, en el Distrito Federal y 17 municipios conurbados del Estado de México (véase Iracheta, 1989: cuadros 1 a 4 y pgs. 259 a 268).

Para el período 1989-1994, en el cual la regularización fue convertida, junto con las distintas líneas y programas comprendidos en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en una línea central de la política social del gobierno federal, el ámbito de acción correspondiente a los programas desarrollados por las delegaciones de CORETT en el D.F. y el Estado de México, la Dirección de Regularización Territorial del Distrito Federal (DGRT) y la Comisión para la Regularización del Suelo en el Estado de México (CRESEM), supuso la regularización de alrededor de 300,000 lotes.

De acuerdo con la estimación realizada en el D.F. a comienzo de la administración 1988-1994, existían 500,000 lotes irregulares, de los cuales 180,000 correspondían a propiedad ejidal y comunal y 320,000 eran de propiedad particular. Respecto de éstos últimos se definió al comienzo de la administración un universo de trabajo de 230,000 acciones. Como producto de la depuración de este universo se definió como demanda no factible de regularizar la correspondiente a 70,964 acciones, debido a las características o localización de los predios: lotes que no cuentan con una superficie mínima, existe conflicto en la posesión o se encuentran en zonas de reserva ecológica, zonas de alto riesgo o zona federal. De modo que el universo programado para el período 1989-1994 se ubicó en 159,036 lotes, de los cuales se había entregado al 30 de junio

⁴. Aunque sin duda, la primera acción de regularización masiva fue la que tuvo lugar a comienzos de los años setenta en Matamoros.

de 1994, 125,000 escrituras (DDF/DSRT, 1994a: 78, 79), correspondientes a lotes de propiedad privada y del Distrito Federal y alrededor de 55,000 correspondientes a colonias formadas en tierras de propiedad ejidal y comunal.

En cuanto a los municipios conurbados, en 1992, de acuerdo con información proporcionada por funcionarios de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, los programas de regularización vigentes contemplaban un universo de alrededor de 93,000 lotes en áreas de propiedad ejidal y comunal y otros 15,000 en áreas de propiedad privada.

Más allá de la exactitud de las cifras, lo que interesa destacar aquí son los órdenes de magnitud implicados, los cuales indican que no menos de un equivalente al 20 % de la población que la ZMCM contaba en 1990, ha estado incorporada a procedimientos de regularización en el curso de los últimos quince años. Si a ello agregamos, como hemos visto en el capítulo tres, el proceso de expansión continua del área urbanizada irregularmente, es evidente que tales procedimientos se han convertido en una forma más o menos rutinaria de intervención estatal en la problemática de los asentamientos populares en la ZMCM, y seguramente en la que proporciona a los diferentes actores presentes en los procesos de urbanización popular, las señales más claras, ostensibles y persistentes emitidas desde las esferas gubernamentales, en cuanto a la tesitura oficial respecto de dichos procesos.

Atribuir esto a una "estrategia" gubernamental explícitamente formulada y llevada consecuentemente a la práctica no resulta, sin embargo, del todo plausible. Por una parte, está claro que desde los años setenta el gobierno federal y diversos gobiernos estatales, tendieron a adoptar frente a los procesos de urbanización popular, una actitud que un autor ha denominado como más "ilustrada" respecto de los procesos de urbanización popular, que la que había prevalecido previamente (véase Ward, 1985), en el sentido de que se diseñaron políticas tanto de regularización como de oferta de suelo a bajo costo,

que tenían como supuesto un cierto grado de percepción de la dinámica y las necesidades sociales subyacentes a dichos procesos. También es un hecho que los programas de regularización, tal como fueron institucionalizados en los años setenta, constituyeron un dispositivo, entre otros, destinado a enfrentar, controlar y regular, tanto la proliferación de conflictos en torno a la apropiación del suelo y la formación de asentamientos populares, como a las organizaciones sociales que, desde fuera de las organizaciones y liderazgos encuadrados en el partido oficial, comenzaron a desarrollarse y a operar en el marco de dichos conflictos, desafiando en ocasiones con bastante éxito los intentos de control gubernamental.

En ese contexto, la regularización se presentaba como un dispositivo destinado a dar una salida a situaciones y conflictos ya dados y no como una política que habría de ser aplicada rutinariamente como forma de regulación a posteriori de la oferta de suelo de bajo costo. De hecho, en un caso como el de la ciudad de Monterrey, en el cual el objetivo de desactivar las invasiones y neutralizar a las organizaciones contestatarias que las estaban promoviendo, fue establecido como prioritario, la regularización se aplicó como un dispositivo de excepción junto con la reubicación de asentamientos y una oferta institucional de suelo de bajo costo a través de un fideicomiso creado al efecto (Fomento Metropolitano Monterrey) (véase Villarreal 1992 y Castañeda y Villarreal, 1986). De modo que en este caso fue esta última política y no la regularización, la forma de intervención estatal que tendió a convertirse en permanente.

Por otra parte, como hemos visto, la perspectiva expresada programáticamente por el gobierno federal durante los años ochenta se basó, por una parte, en la creación de reservas territoriales, las cuales tendrían como uno de sus objetivos prioritarios crear una oferta de suelo de bajo costo que operara como alternativa al mercado irregular del suelo y, por otra, en la creación de un mecanismo federal de financiamiento de

vivienda de bajo costo -el FONHAPO- (destinado sobre todo a programas de vivienda progresiva), orientado a proporcionar crédito a las familias que tanto por sus bajos ingresos como por su inserción en el mercado de trabajo, no tienen acceso ni al financiamiento bancario ni al crédito proporcionado por los fondos solidarios (INFONAVIT y FOVISSSTE) (véase Duhau, 1987).

En el apartado precedente expusimos cómo el contexto político institucional definido en la ZMCM resulta claramente opuesto al éxito de esta alternativa proclamada oficialmente, de modo tal que continúan siendo las formas de intervención (o de omisión) y las prácticas relacionadas con el poblamiento popular no regulado y los programas de regularización, los componentes de la política de la urbanización popular que han tendido a predominar ampliamente.

Siendo esto así, es necesario preguntarse sobre los efectos políticos y sociales de tal tendencia, atendiendo al hecho de que la política de regularización masiva de la propiedad en las colonias populares, al mismo tiempo que contribuye a dar continuidad al poblamiento popular irregular, implica la eliminación de uno de los principales determinantes de la dependencia de los pobladores respecto del Estado: la "irregularidad".

A nivel internacional, las bondades de los programas de regularización in situ como los aplicados en México, cuentan actualmente con un amplio consenso, que abarca tanto al Banco Mundial (véase Banco Mundial, 1994), como a un gran número de expertos y académicos progresistas (p.e. Interurba, 1995). Los argumentos que avalan tal consenso, van desde los que, como en el caso del Banco Mundial, se basan en que la regularización posibilita el libre desenvolvimiento del mercado del suelo, pasando por el de que estimula el mejoramiento de la vivienda y el hábitat popular, hasta el de que el pleno reconocimiento estatal de los esfuerzos y la considerable inversión que realizan los pobladores urbanos pobres para resolver por sí

mismos sus necesidades habitacionales, constituye un acto de estricta justicia.

A pesar de este amplio consenso, no dejan de cuestionarse tanto las formas asumidas por las políticas de regularización, como los supuestamente incontestables beneficios resultantes de su aplicación.

Así, se aduce, que la regularización no necesariamente debe implicar el otorgamiento de títulos individuales de propiedad, ya que esto genera efectos perversos que suelen traducirse en la expulsión de los pobladores originales, en tanto que lo importante para los pobladores es la seguridad de la tenencia.

Por otro lado, los resultados de una multiplicidad de investigaciones tienden a mostrar que, si bien existe una relación entre la seguridad en la tenencia y el mejoramiento de la vivienda, tal seguridad no depende necesariamente de un proceso formal de regularización de la propiedad, ya que otras formas directas o indirectas de reconocimiento (p.e. introducción de servicios públicos) producen efectos similares (véase Varley, 1989a).

En el capítulo anterior presentamos argumentos y evidencias que tienden a mostrar que, en el caso de la ciudad de México, la tesis recurrentemente enunciada de que la regularización tiene como efecto la tendencia a la expulsión de los pobladores originales, no resulta avalada por los resultados de investigación disponibles. Por otro lado, los investigadores que adoptan esta tesis, más que cuestionar la pertinencia de la regularización, implícitamente adhieren a la idea de que la misma debería realizarse de forma tal que se evitara el efecto de "expulsión" derivado de la valorización del suelo y los (supuestos) costos crecientes de la permanencia, que la valorización induce.

Adicionalmente, algunos investigadores cuestionan el hecho de que el resultado de la regularización, en el caso de tierras que se encuentran bajo el régimen ejidal y comunal, implica

"privatizar" tierras que son de propiedad "social" (Iracheta, 1988).

En el capítulo anterior hemos visto por qué no resulta adecuado suponer que la valorización del suelo resultante de la regularización implica la sustitución de pobladores originales por nuevos pobladores de mayores recursos. Pero podría argumentarse que son los costos mismos de la regularización y los resultantes de la formalización del carácter de propietario (impuestos, pago de servicios) los que provocan el efecto de "expulsión".

En cuanto a los costos de la regularización, nuestras investigaciones realizadas recientemente en cuatro asentamientos populares, muestran que éstos, si bien no resultan en absoluto insignificantes en relación con los niveles de ingreso predominantes entre los pobladores, tampoco constituyen, al menos en las condiciones imperantes hasta fines de 1994, una carga que no pueda ser asumida en la abrumadora mayoría de los casos. Veamos esto a través de dos ejemplos, uno correspondiente a un procedimiento de regularización llevado adelante por la CORETT en el valle de Chalco y otro realizado por la DGRT en la zona del llamado Ajusco Medio.

En la colonia María Isabel situada en el valle de Chalco y una de las cuatro en las que hemos realizado investigaciones recientes, el procedimiento de regularización fue iniciado por la CORETT a partir de 1991. Allí el costo fue fijado para el lote tipo (hasta 300 metros cuadrados) en 550 nuevos pesos (alrededor de un salario mínimo y medio mensual a precios de 1991). Esta suma podía ser pagada por los posesionarios al contado o en cuotas. Si se pagaba en cuotas, la CORETT fijaba un plazo de seis meses sin intereses (definido como contado comercial) y en caso de rebasarse ese plazo aplicaba un interés del 2 % mensual. Que este costo no constituyó un impedimento para la casi totalidad de las familias posesionarias, se desprende del hecho de que para los primeros meses de 1995, de los 1,174 lotes incorporados que debían regularizarse, se había

efectuado contratación sobre 1,236 (97 %), restando sólo 38 lotes. Y, del total de contrataciones, en el 80 % de los casos se habían ya entregado escrituras, habiendo sido la forma de pago en todos los casos de contado comercial (seis meses sin intereses).

El caso de la colonia 2 de Octubre, situada en el surponiente del Distrito Federal, en la zona conocida como Ajusco Medio y cuya formación se inició hacia 1976, es ilustrativo de un proceso de regularización realizado con la intervención de la DGRT en el marco de conflictos agudos en torno a la situación de propiedad de las tierras y la titularidad de la misma. Allí, quienes resultaron finalmente los propietarios originales, la familia De Teresa, no fueron quienes otorgaron la posesión, sino una multiplicidad de agentes: la inmobiliaria RENA, que operó fraudulentamente en la zona y diversos líderes y funcionarios locales. El resultado global fue, de acuerdo con los testimonios recogidos, que aproximadamente la mitad de los posesionarios obtuvo la posesión bajo alguna modalidad de "contrato de invasión", en tanto que otra mitad accedió a través de alguna modalidad de compra-venta; y la regularización se realizó finalmente en la mayor parte de los casos (328 lotes) a través de convenio de compra-venta con la familia De Teresa, cuyo representante legal suscribió las escrituras respectivas a favor de los posesionarios, en tanto que otros 145 lotes fueron regularizados a través del procedimiento de expropiación.

Pero lo importante en términos del punto aquí en discusión, es que si bien la regularización estuvo en este caso plagada de conflictos y dificultades e implicó una serie de marchas y contramarchas que se extendieron a lo largo de más de una década, para mediados de 1994 estaban pendientes de entrega sólo 29 escrituras. Y, de acuerdo con los testimonios recogidos, y si bien no es posible señalar un costo general de la regularización debido a la diversidad de situaciones y procedimientos que tuvieron lugar, los costos de referencia, resultaron de una

forma u otra, accesibles virtualmente a la totalidad de los colonos.

En todo caso, un aspecto que si es importante destacar es que, en tanto que en el primer caso, el hecho de que el procedimiento de regularización se realizara en tierras ejidales, en el marco del impulso dado por el gobierno de Salinas de Gortari tanto a la regularización como en particular al mejoramiento de los asentamientos situados en el valle de Chalco, en el contexto del PROMASOL, determinó que la regularización se llevara a cabo de modo relativamente fluido y sin que se requiriera mayor movilización por parte de los colonos; en el segundo, la historia del asentamiento y la problemática existente en torno a la propiedad del suelo, exigieron de los pobladores un grado mucho mayor de movilización a lo largo de más de una década, y supusieron un grado considerablemente mayor de incertidumbre con respecto al futuro del asentamiento y de la seguridad de la posesión.

De cualquier forma, en ninguno de los dos casos, la regularización y sus costos, en cuanto tales, parecen haber operado como factor de expulsión de los pobladores originales.

En cuanto a los costos de la formalidad derivada de la regularización, resulta un tanto paradójico que al mismo tiempo que algunos investigadores los señalan como un factor de expulsión (Legorreta, 1994: 61), esos mismos investigadores han mostrado a través de sus investigaciones cómo los costos de acceso a los servicios informales resultan superiores a los derivados de la disponibilidad de los servicios conectados a las redes oficiales. Así Legorreta (1994: 143) señala la detección de situaciones en las cuales el consumo infimo de 20 litros diarios de agua por persona abastecidos mediante pipas, requiere del 10 % del ingreso familiar.

Por otro lado, los habitantes de los asentamientos populares siempre pagan (en dinero y trabajo) por la introducción de los servicios públicos; se trate o no de

asentamientos regularizados y, cuando tales servicios son introducidos formalmente, deben pagar las tasas correspondientes, independientemente de cuál sea la situación relativa a la propiedad del suelo. Es más, es sumamente común en los municipios conurbados del Estado de México, que dichos habitantes paguen impuesto predial aun cuando persista la irregularidad en la propiedad del suelo.

En definitiva, todas las evidencias empíricas disponibles apuntan en una misma dirección: la regularización per se no supone costos que pueda demostrarse que sean superiores a los que deben afrontar las familias que habitan en asentamientos que no han sido regularizados. Lo que sí es un hecho ampliamente constatado, es que la regularización induce la valorización del suelo y con ello la de las construcciones. Pero, ¿es este un hecho que va en contra de los intereses de los poseedores que a través de ella se convierten en propietarios legítimos?

No existe ninguna razón para suponer tal cosa, pues el resultado es simplemente que la misma familia cuenta antes de la regularización con un patrimonio que, siendo de todos modos susceptible de ser comercializado y lo es en muchos casos, tendrá un precio menor al correspondiente a la situación posterior a la regularización o, incluso, al que se podrá obtener una vez que el procedimiento de regularización ha sido puesto en marcha.

¿Deben estas familias ser "protegidas" contra este efecto como pretenden muchos expertos?. Si de lo que se trata es de evitar la especulación en torno al precio del suelo, debería especificarse cuando menos cuál es el propósito perseguido con ello. ¿Se trata de impedir que la valorización del suelo impida el acceso al mismo por parte de otras familias pobres? En ese caso no resulta claro por qué para ello deberían ser afectados en particular los intereses de las familias que, vía la regularización, acceden a la propiedad legal y no los de otros sectores sociales que se benefician ampliamente del proceso de

valorización derivado del crecimiento y las transformaciones de la estructura urbana.

Por otro lado, el Estado mexicano aplicó hasta los años setenta en la ciudad de México, un mecanismo de "protección" a través del régimen del "patrimonio familiar", el cual supone la imposibilidad de enajenación legal del bien inscrito como patrimonio de familia. Este régimen se aplicó inicialmente en el Distrito Federal en el marco de la política instrumentada en las colonias "proletarias", en las cuales el gobierno había facilitado a los colonos el acceso a la propiedad del lote ocupado a través de un procedimiento de expropiación y, posteriormente a unidades habitacionales promovidas por el gobierno del Distrito Federal, la adjudicación de cuyas viviendas implicaba un cierto grado de subsidio a los beneficiarios del programa. El propósito de la protección era doble, por una parte ejercer una tutela sobre las familias beneficiarias a fin de que el inmueble no pudiera ser objeto, - debido a la posible incuria o de acciones realizadas a espaldas o en contra de la familia, por el titular de los derechos de propiedad-, de transacciones que pudieran implicar que la familia resultara despojada de su vivienda; y, por otra, impedir que los beneficiarios obtuvieran beneficios "especulativos" con un bien para cuya obtención habían recibido un subsidio del Estado.

Ideas semejantes fueron las que inspiraron a algunos partidos y grupos políticos, en ocasión de los debates parlamentarios sobre las formas de adjudicación de la viviendas a ser construidas por el Programa de Reconstrucción Habitacional Popular desarrollado después de los sismos de 1985. Así fue que se plantearon como alternativas tanto el régimen del patrimonio familiar como la aplicación de un régimen específico que sujetara la posibilidad de enajenación de la vivienda a la decisión de la mayoría de los miembros del condominio correspondiente. Estas propuestas no prosperaron, entre otras

cosas por la decidida oposición de los beneficiarios del programa en cuestión (véase Duhau, 1987: 94-96).

Por lo demás, la aplicación por el DDF del régimen del patrimonio familiar tuvo efectos que no pueden dejar de ser clasificados como perversos. De acuerdo con la versión oficial proporcionada recientemente por la DGRT, los programas estatales crearon a su vez ciertas formas de irregularidad. En el Distrito Federal, en los fraccionamientos populares y conjuntos habitacionales desarrollados y construidos por el gobierno de la capital, por una parte la falta de continuidad en el seguimiento y control de los pagos y la escrituración y el no registro de la cancelación de la deuda, y principalmente en las unidades habitacionales "... el propio contrato de compraventa contenía limitaciones al pleno ejercicio de los derechos de propiedad, ya que "en procuración de una seguridad para la familia del adquirente- el inmueble se definía como patrimonio familiar inafectable; esto es, no sujeto a ninguna operación posterior de traspaso o compraventa; lo que automáticamente -aún en el caso de que la vivienda estuviese totalmente pagada- hizo que cualquier transacción posterior sobre la misma resultara técnicamente ilegal y, por lo tanto, irregular" (DDF/DGRT, 1994: 23).

Lo que determinó, dada precisamente la proliferación de todo tipo de transacciones, que dichos conjuntos debieran ser incluidos en años recientes en los programas de regularización de la DGRT.

Pero, ¿por qué habrían de impedirse las transacciones y en qué medida la aplicación de tal género de candados habría de impedirlos? Como hemos visto, así como la vigencia del régimen de la propiedad ejidal y comunal no ha impedido que las tierras ejidales y comunales sean objeto de transacción mercantil, tampoco el régimen de propiedad familiar pudo impedir la compraventa de viviendas a él sujetas. En éste último, caso la aplicabilidad del régimen en cuestión tiene como supuesto el que las familias pobres resolvieron todos sus problemas a partir del

momento que obtuvieron la propiedad de su vivienda y que sus condiciones futuras de vida suponen una total inmovilidad habitacional. Es decir, nunca más experimentarán la necesidad ni el deseo de cambiar de vivienda ni de lugar de residencia.

Parece innecesario discutir la falsedad de semejante supuesto. Por lo demás, si se otorgan subsidios, por los mecanismos que sean, no al acceso a la vivienda, sino a la propiedad de la misma, en un contexto en el que rige la institución de la propiedad privada del suelo, resulta absolutamente ilusorio pretender que los beneficiarios de dicho subsidio renuncien a disponer libremente de su propiedad. Por otro lado, si lo que se pretende es la aplicación equitativa de los subsidios públicos en las condiciones señaladas (vigencia de la propiedad privada del suelo), entonces el problema pasa por otra parte. O bien se deberá subsidiar, como ocurre en muchos países, el acceso a la vivienda y no a su propiedad, de acuerdo con el ingreso familiar a través del subsidio a su arrendamiento; o bien los subsidios al acceso a la propiedad deberán ser otorgados de modo universal de acuerdo con criterios definidos en base a la condición socioeconómica familiar. Sin pretenderse ilusoriamente, en este último caso, que los beneficiarios del subsidio renuncien a obtener beneficios de la valorización de su propiedad y, por consiguiente, a disponer de ella como un bien transable en el mercado.

Finalmente, se ha cuestionado la expropiación de tierras ejidales y comunales para regularización de la propiedad en asentamientos populares, en tanto implican la "privatización" de tierras de propiedad "social" y ponen en marcha mecanismos especulativos:

Si bien la regularización de invasiones y fraccionamientos ilegales es evidentemente necesaria, la concepción del proceso y los mecanismos utilizados no parecen ser los más adecuados. (...), la restauración de la propiedad privada en terrenos de propiedad social, además de ir en contra de los postulados del artículo 27 constitucional, abre el mecanismo a una mayor especulación urbana. No obstante la generación de seguridad jurídica al poblador, estos mecanismos especulativos ponen en riesgo los logros de la

regularización, limitando en muchos casos las posibilidades de los colonos para conservar sus lotes" (Iracheta, 1989: 272).

Como se desprende de la cita precedente, al mismo tiempo que se reconoce que la regularización es necesaria, se sostiene que los mecanismos utilizados no son los más adecuados, por dos razones: 1) porque la restauración de la propiedad privada contradice el sentido del postulado constitucional que llevó a la conformación del régimen de la propiedad ejidal y comunal; 2) porque dados los mecanismos utilizados la regularización pone en riesgo sus propios objetivos, consistentes en otorgar seguridad a los poseedores.

Pero entonces, ¿a qué tipo de mecanismos debería recurrirse? El problema de un planteamiento como este es que se basa en un conjunto de supuestos insostenibles. El primero es que los mecanismos especulativos que desata la regularización de la propiedad, inducen la expulsión de los poseedores a los cuales se pretendía otorgar seguridad. Como hemos visto, no existen evidencias que permitan sostener tal supuesto. El segundo, es que existirían mecanismos alternativos a la conversión de los poseedores en propietarios que pueden disponer libremente de su propiedad (que ni el autor citado ni otros autores especifican), que permitirían evitar los presuntos efectos negativos de la regularización. Ya hemos visto por qué los intentos orientados en una dirección semejante han fracasado.

Pero además, implícitamente ello supone limitar los derechos de propiedad de los beneficiarios de la regularización en virtud de supuestos que cuando menos debemos considerar endeables. Es decir, se ignora además que en la gran mayoría de los casos dichos poseedores han accedido a la posesión del lote del cual se convierten en propietarios a través de la regularización, por medio de una transacción mercantil, es decir lo han adquirido a título oneroso a quien se reivindica como propietario o como su representante, y no de un subsidio o concesión pública.

Por otro lado, la transacción mercantil a través de la cual el poblador accede a la posesión de un lote implica que el vendedor adopta a su vez el comportamiento de un propietario privado y no el de un usufructuario de tierras de propiedad "social". Por lo demás, un gran número de investigadores han asumido en México -acriticamente- la validez de la existencia en México, de acuerdo con una visión firmemente arraigada en el discurso oficial y convencional, de tres tipos de propiedad: la privada (es decir la regulada por el derecho civil), la pública, y la social, conformada esta última por la propiedad ejidal y comunal. Pero se pueden esgrimir muy buenas razones en favor de la tesis de que la propiedad ejidal y comunal no es otra cosa que una forma de propiedad privada de carácter colectivo, es decir una institución que implica atribuir a una entidad colectiva- los núcleos ejidales y comunales- regida por mecanismos corporativos, un conjunto de derechos de propiedad no regulados por el derecho civil sino por el derecho agrario (véase Azuela, 1989: 107-112).

Tanto el comportamiento adoptado por ejidatarios y comuneros, respecto de sus tierras susceptibles de generar una renta derivada de la existencia de una demanda para usos urbanos, como el procedimiento requerido para cancelar su carácter de propietarios, confirman plenamente esta tesis. En cuanto al primero, está claro que las decisiones de ejidatarios y comuneros respecto de sus tierras urbanizables, más allá de su legalidad o ilegalidad, no están orientadas por una lógica que en algún sentido pueda ser invocada como "social", sino por la propia de cualquier propietario privado. En cuanto al segundo, "... el hecho de que el gobierno tenga que expropiar las tierras ejidales y comunales para cambiar su uso y, sobre todo, para que cambien de propietarios es suficiente para apreciar que no le pertenece a él sino al núcleo" (agrario) (Azuela, op.cit.: 110).⁵

⁵. Dado que se trata de una cita tomada de un texto elaborado antes de la reforma de la ley agraria sancionada en 1992, es necesario agregar que actualmente los propios ejidatarios, pero todavía bajo un mecanismo corporativo (decisión por mayoría de la asamblea ejidal o comunal), pueden

En suma, plantear la cuestión del significado y efectos sociales de la regularización en términos de que es positiva en tanto otorga seguridad a los colonos, pero posee efectos negativos en cuanto implica privatizar el suelo y con ello desatar las fuerzas del mercado inmobiliario, supone permanecer encerrados en un conjunto de supuestos difícilmente sostenibles; porque, en definitiva, la urbanización popular existe tal como la conocemos precisamente porque existe un mercado irregular de suelo de bajo costo que opera sobre las mismas bases especulativas que cualquier mercado de suelo urbano o urbanizable. En este contexto, pretender recortar los derechos de propiedad de los colonos pobres a fin de "protegerlos" o de dar cumplimiento a los objetivos sociales de una presunta propiedad social -la propiedad ejidal y comunal-, no significa otra cosa que pretender institucionalizar las diferencias de clase. La vivienda autoconstruida por dichos colonos, debe quedar claro, no es una "vivienda social" o de "interés social", a la que tienen acceso en virtud de alguna forma de subsidio público transparente y por cuyo adecuado usufructo deban responder a la sociedad a través de la tutela ejercida por el Estado; porque no es el producto de políticas redistributivas, sino precisamente de su ausencia.

Ahora bien, más allá del debate anterior es necesario preguntarse sobre el significado político y social de la política de regularización masiva tal como ha venido siendo aplicada en México y en particular en la ZMCM, teniendo en cuenta dos efectos generales a los que ya hemos hecho referencia. El primero es que tal política ha venido contribuyendo a la reproducción de los procesos de poblamiento popular irregular, en la medida que introduce un alto grado de certidumbre tanto en lo que respecta al desenlace de tales

transformar la propiedad ejidal o comunal en propiedad civil y, por consiguiente cambiar su uso. Pero sigue siendo válido que si es el gobierno quien pretende realizar el cambio, seguirá siendo necesaria la expropiación.

procesos como en cuanto constituye una aceptación implícita de los mismos como modalidad fundamental de solución habitacional para los sectores populares. El segundo, es que su aplicación implica la eliminación acelerada de uno de los principales determinantes de la dependencia de los pobladores de los asentamientos populares respecto del Estado: la "irregularidad".

Si se sitúa la política de regularización masiva, en el contexto de la política social desarrollada por el gobierno encabezado por Salinas de Gortari durante el periodo 1989-1994, resulta más o menos evidente que su aplicación estuvo orientada fundamentalmente por el intento de capitalización oportunista de la popularidad que a bajo costo (financiero) la regularización podía proporcionar al gobierno; prescindiendo virtualmente tanto del cálculo de las repercusiones futuras de los efectos mencionados, como de las orientaciones que habían venido justificando los intentos oficiales de regulación de los procesos de poblamiento popular.

A lo anterior debe agregarse que, en los hechos, la política de regularización masiva implica, por una vía diferente, al igual que la reforma de la ley agraria sancionada en 1992, una forma de desregulación del mercado del suelo, que significa además en el primer caso neutralizar de hecho, al menos para el caso de la EMCM y en particular de los municipios conurbados, la capacidad regulatoria de los sistemas de planeación del desarrollo urbano institucionalizados en el Distrito Federal y el Estado de México, incluidos los tibios intentos de constituir una oferta regulada de suelo de bajo costo.

El carácter oportunista de la utilización de la regularización masiva durante los últimos años, queda de manifiesto a través de la forma que resultó vinculada al Programa Nacional de Solidaridad, núcleo de la política social del gobierno salinista. "La regularización no aparecía al principio del sexenio como una de las prioridades del Pronasol y más bien pareciese que, en su camino, Pronasol se topó con

Corett y vio en él a un organismo que puede jugar un papel importante en el logro de sus objetivos. Esto es, en su definición original, Pronasol iba dirigido simplemente a los más pobres, pero resulta que la mayor concentración geográfica de pobres se da en las colonias populares de las ciudades que son, precisamente, el campo de intervención de la Corett. De todas las demandas de los habitantes de las colonias populares, la más barata de satisfacer es sin duda la falta de títulos de propiedad. No puede compararse el costo de la regularización con el de las obras materiales, a menos que la solidaridad se limite a obras realmente menores" (Azuela, 1994: 85).

Y, en efecto, el programa de Corett recibió un apoyo sin precedentes durante la administración salinista. En los dos primeros años de gobierno, el ex-presidente Salinas expropió 14,989 hectáreas de tierras ejidales para regularizar asentamientos populares, equivalentes a más del ochenta por ciento del área expropiada durante la administración anterior. En la ZMCM, entre 1989 y 1990 se expropiaron 2,442 hectáreas (ibid.). La regularización por parte de Corett durante el gobierno de Salinas, fue además facilitada por las expropiaciones realizadas en la ZMCM por el gobierno anterior, ya que entre 1983 y 1988 fueron expropiadas 3,323 hectáreas, 1,432 en tres delegaciones del Distrito Federal y 1,891 en doce municipios conurbados del Estado de México (véase cuadro 4.2).

Esto llevó a un claro aceleramiento, en casos como el del valle de Chalco, del ciclo que comienza con el desarrollo inicial de los asentamientos populares y culmina en cierta forma con la regularización. Ya hemos mencionado que el proceso de formación en gran escala de asentamientos populares en dicho valle tuvo lugar fundamentalmente durante los años ochenta. Una de las colonias que hemos estudiado recientemente y a la cual ya nos hemos referido, la colonia María Isabel, comenzó a formarse en 1978 a través de ventas realizadas directamente por los ejidatarios, pero su densificación acelerada se dio a partir de 1986 y para 1994 se encontraba casi totalmente regularizada. A

partir de un decreto expropiatorio publicado en 1988, de 1,094 hectáreas pertenecientes al ejido de Ayotla, y cuya ejecución comenzó al año siguiente. En enero de 1990 de un total de 29,000 lotes correspondientes a 28 colonias populares, ya se había realizado la contratación de 20,000. Debe destacarse además, que la Corett solicitó la expropiación a la Secretaría de la Reforma Agraria en 1984, es decir unos pocos años después de iniciado el poblamiento del ejido de Ayotla y sin que se hubieran dado una movilización significativa de los pobladores en torno a la regularización.

De modo que, no sólo se dio una aceleración de los procedimientos de regularización durante el gobierno salinista, sino que existen claros indicios de que ya en la administración anterior, dichos procedimientos aparecían claramente marcados por una componente de iniciativa estatal, que sólo parcialmente estaba inducida por la demanda de los pobladores

Pero además durante el gobierno de Salinas, no sólo los programas de Corett fueron impulsados desde el gobierno federal, sino que, como hemos visto, la DGRT llevó adelante en el Distrito Federal un programa de regularización en gran escala y con un grado de celeridad y eficiencia nunca observados previamente⁴. En este caso, esta dependencia además desarrolló un verdadero trabajo de inducción de la incorporación de asentamientos al proceso de regularización, en aquellos casos donde la desconfianza generada por intentos frustrados anteriormente, determinó la renuencia de los colonos a participar. Existía el propósito explícito de, tal como se titula una publicación de la DGRT que da cuenta de lo realizado durante el periodo 1989-1994, "consolidar la propiedad en el Distrito Federal" (véase DGRT, 1994).

⁴. A pesar de ello, entre los líderes locales existe la opinión de que con la DGRT la "regularización es más difícil", visión que se vincula sin duda con el hecho de que la regularización de asentamientos populares en tierras de propiedad privada por lo general enfrenta situaciones más complejas que las que se dan en tierras de propiedad ejidal.

En el Estado de México, La CRESEM por su parte, también recibió instrucciones de acelerar los procesos de regularización. Sin embargo, su programa tuvo alcances mucho más reducidos, debido al alto grado de ineficiencia y corrupción imperante en dicho organismo, características que al parecer ni siquiera la "voluntad" presidencial pudo revertir.¹

Que esta política implica un impulso decidido a la continuidad a un ritmo creciente, del desarrollo de un mercado de suelo de bajo costo a partir del fraccionamiento irregular de tierras ejidales y comunales, no sólo es ilustrado por el ejemplo al que hemos hecho referencia, sino que ha sido exhaustivamente documentado en otras investigaciones, que han recogido evidencias respecto a la incorporación al mercado irregular de suelo de bajo costo de fracciones de cientos o incluso de más de 1,000 hectáreas, en municipios cuya conurbación es impulsada por tales operaciones. Legorreta menciona casos como el de Emiliano Zapata, Potros I y II en el municipio de Tepotzotlán, con aproximadamente 2,100 hectáreas; el de San Carlos y Tulpetic en Ecatepec con 1,200 hectáreas; y el de Santa Rosa en Atenco y Acolman, con 700 hectáreas. De acuerdo con el autor mencionado, "... estas tres promociones urbanizan un área que albergará alrededor de 160,000 lotes para una población de 860,000 habitantes" (Legorreta, 1994: 84).

En cuanto a los efectos de la regularización masiva - acompañada por los recursos manejados y las formas de organización inducidas por el Pronasol entre 1989 y 1994- en la relación entre los habitantes de las colonias populares y el Estado, algunos de los que se perseguían como resultado inmediato se han verificado de modo más o menos ostensible: el PRI perdió en Chalco las elecciones presidenciales de 1988, en tanto que ganó con aparente facilidad las elecciones federales para senadores y diputados de 1992. Pero, es problemático

¹. Los testimonios que hemos podido recoger son coincidentes en este sentido tanto entre los dirigentes de colonias populares empujados en regular la regularización como entre funcionarios consultados.

atribuirle a esta política (que a diferencia del Pronasol) seguramente continuará durante los próximos años, objetivos de largo plazo vinculados con la relación de referencia.

Lo que hemos podido observar en los casos estudiados recientemente, nos llevan a coincidir con otros autores en el sentido de que la regularización continúa implicando una movilización renovada bajo canales (y con reglas de juego) establecidos por el Estado para el planteamiento de demandas (Varley, 1993: 130), a lo que es necesario agregar que las formas subordinadas de participación de los colonos basadas en la organización de la demanda de bienes y servicios públicos básicos, no se agotan con la regularización. Ello se debe a que, como hemos señalado anteriormente, la regularización no implica, tal como es aplicada en México, la eliminación de las carencias que sufren los asentamientos populares vinculadas con dichos bienes y servicios, y que se manifiestan tanto en la ausencia de redes y equipamientos, como en la calidad y deficiencia de los servicios recibidos aún cuando ya existan las redes y los equipamientos.

A pesar de ello, cabe preguntarse en qué medida la conversión de los pobladores en propietarios legalmente legítimos de sus viviendas, induce cambios en las actitudes y las formas de movilización y participación social y política de los pobladores de los asentamientos populares. Se trata de una pregunta que por el momento carece de respuesta, en tanto no contemos con resultados de investigación contruidos a partir de este interrogante.

CUADRO 4.2
EXPROPIACIONES A FAVOR DE CORETT EN LA SMCM
(1983-1988)

DISTRITO FEDERAL (Delegaciones)	Número de Expropiaciones	Superficie Expropiada (hectareas)
Ixtapalapa	2	1,148.5
G.A. Madero	1	12.6
Coyoacán	2	271.1
Sub-total	5	1,432.2
ESTADO DE MEXICO (Municipios)		
Tultitlán	3	165.3
Ecatepec	4	291.4
Naucalpan	3	143.6
Cuatitlán	1	4.7
Ixtapaluca	2	215.4
Cuatitlán Izcalli	2	48.6
Tlalnepantla	2	135.4
Coacalco	1	77.5
Tecamac	1	45.2
Atizapán	1	40.3
Chalco	3	443.2
Chicoloapan	1	281.1
Sub-total	24	1,891.7
TOTAL	29	3,323.9

FUENTE: Cano, A., 1990, Apéndice estadístico basado en Diarios oficiales.

². Para la exposición del modelo nos hemos basado en CORETT, 1991.

³. Para el año 1992 la cantidad que debían pagar los poseionarios en esta situación, no superaban el millón de viejos pesos.

6. Resumen

El tratamiento estatal de los procesos de urbanización popular en la ciudad de México puede ser dividido en dos grandes etapas. La primera abarca un periodo que se inicia en los años cuarenta, cuando la formación de colonias "proletarias" comenzó a darse en escala significativa, y concluye a comienzos de los años setenta, con la institucionalización de procedimientos para la regularización de la propiedad del suelo en colonias populares. La segunda se inicia con dicha institucionalización y se extiende hasta la actualidad.

Durante la primera etapa, el rasgo predominante de la intervención estatal fue el desarrollo de mecanismos que, a semejanza de los utilizados en otros ámbitos de la política de masas del Estado mexicano postrevolucionario, apuntaban a incorporar al orden político a los colonos demandantes de tierra y servicios, a través de formas corporativas de organización y representación. En el Distrito Federal esto se tradujo en una reglamentación de las asociaciones de colonos destinada a establecer un único canal legítimo de relación entre los colonos y las autoridades, y que supuso la definición de hecho de un estatuto de excepción para las colonias populares, que no pasaba ni por las normas relativas a la propiedad ni por las correspondientes a la regulación del desarrollo urbano, sino por el reconocimiento de asociaciones "Pro-mejoramiento".

En la medida que entre 1953 y 1966, el periodo en que la regencia de la capital fue ocupada por Uruchurtu, existió en el Distrito Federal una política restrictiva hacia la formación de nuevas colonias proletarias, esto alentó la difusión del fenómeno hacia los municipios aledaños, así como la venta irregular de predios en áreas de propiedad ejidal y comunal sobre las cuales la capacidad de intervención del gobierno local se encontraba limitada

debido al estatuto jurídico-político específico que rige dicha forma de propiedad.

La actitud ampliamente permisiva por parte de las autoridades del Estado de México, hacia los loteos irregulares en tierras de propiedad privada en la porción de la ZMCM correspondiente a dicho Estado, posibilitó el fraccionamiento en gran escala de una amplia zona situada en el vaso del ex-lago de Texcoco, correspondiente a buena parte de los municipios de Ecatepec y Chimalhuacán (nororiente del Distrito Federal) y al después creado municipio de Nezahualcoyotl (al oriente del Distrito Federal), acelerando de este modo el "salto" espacial dado por la urbanización popular en los años cincuenta y sesenta. Esta política implicó de hecho un amplio soporte gubernamental y diversos grados de connivencia entre las autoridades estatales y municipales y las actividades de los fraccionadores.

En conjunto, al finalizar la década de los años sesenta, la problemática de los asentamientos populares se presentaba como mucho más compleja y conflictiva de lo que había sido en las décadas anteriores, debido a que los mecanismos de control y las formas de comercialización irregular de suelo de bajo costo que habían venido funcionando aceptablemente, tanto desde la perspectiva de la reproducción del sistema de dominación, como en términos de respuesta a la problemática habitacional, ya habían sido desbordados. Esto se manifestó de diversas formas: los abusos cometidos por los fraccionadores en el área correspondiente al ex-lago de Texcoco desembocaron en la conformación de asociaciones de colonos con gran capacidad de movilización; las situaciones constituidas en torno al loteo de tierras ejidales y comunales dieron origen a una multiplicidad de situaciones conflictivas; y la aparición de organizaciones de colonos independientes del partido oficial, tanto en la ciudad de México como en otras ciudades del país, que entre otras cosas impulsaron tomas masivas de tierras,

introdujo un elemento de desafío al orden jurídico estatal que no había estado hasta entonces presente en los procesos de urbanización popular.

Fue en este nuevo contexto que la cuestión de las colonias populares y la "irregularidad" fue asumida desde el Estado como un problema y que la política de "regularización" fue incorporada a la agenda oficial de la política urbana. Hasta entonces el tratamiento gubernamental de la cuestión de las colonias populares se había configurado como una política social no declarada, en el marco de una relación populista entre el Estado y las masas populares urbanas. Ahora se trataba de su inclusión dentro de una agenda gubernamental que pondría en primer plano la política urbana a través de la cuestión de los "asentamientos humanos", su planeación y la regulación de su crecimiento. De modo que el control de los procesos de urbanización popular fue incorporado a una agenda estatal en la cual el control del desarrollo urbano y los programas habitacionales comenzaron a ocupar un lugar prominente.

Este punto de inflexión se manifestó en la proliferación de iniciativas y organismos destinados a atender la problemática y los conflictos surgidos en torno a la vivienda y el habitat popular. Se crearon los grandes fondos solidarios de vivienda, se constituyeron organismos orientados a la realización de programas de vivienda mínima o de pies de casa, la conformación de reservas territoriales o "bolsas de suelo", y la atención de contingencias derivadas de desastres naturales y reubicaciones y, lo que a largo plazo ha mostrado ser el factor más decisivo en la evolución de los procesos de urbanización popular, se constituyeron las bases institucionales, a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), para la institucionalización de la regularización de la propiedad en las colonias formadas en tierras bajo el régimen de propiedad ejidal y comunal.

Los cambios iniciados en cuanto a la intervención estatal en las colonias populares resultaron inscriptos en una tendencia más general respecto de la intervención estatal en materia de desarrollo urbano. Con la sanción en 1976 de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAAH) se definió un sistema nacional de planeación urbana que estableció las competencias de los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en materia de desarrollo urbano y estableció la obligatoriedad de los planes de desarrollo urbano como referente de la toma de decisiones en la materia. El grado de institucionalización efectiva de los planes de desarrollo urbano ha sido muy variable a nivel nacional. Pero en la ZMCM desde fines de los años setenta en el Distrito Federal y comienzos de los años ochentas en el Estado de México, fueron convertidos en referentes del control del proceso de urbanización. La institucionalización de los planes de desarrollo urbano fue convergente con una política, desde mediados de los años setenta, de control significativamente acrecentado sobre los procesos de provisión de suelo para los sectores populares. Todo esto no significó, tal como la formulación de las políticas oficiales permitiría suponerlo, la conversión de la urbanización popular en un proceso regulado e incorporado al orden urbano legítimo, sino la inducción de condiciones diferentes para el desarrollo de un mercado irregular de suelo de bajo costo, entre las que se destaca la conversión de las tierras ejidales y comunales en una auténtica reserva para el desarrollo de dicho mercado.

Esto se debe al modo en que la lógica propia del régimen de propiedad se ha combinado con las tendencias seguidas por las formas de regulación del desarrollo urbano y las políticas predominantes en relación con la oferta de suelo de bajo costo.

En lo que respecta al papel de la lógica jurídico-política del régimen de propiedad ejidal y comunal en las condiciones de

referencia, deben subrayarse dos aspectos. El primero es que el fraccionamiento y la transmisión de la propiedad de las tierras ejidales y comunales, incluso aun después de las reformas al régimen agrario sancionadas en 1992, sólo pueden ser legitimados a través de su previa desincorporación del régimen en cuestión.

El segundo, es que tal condición, por razones en parte legales (se trata de relaciones de propiedad externas al derecho civil) y en gran medida políticas, otorgó al llamado "sector agrario" (autoridades agrarias, organizaciones campesinas y ejidatarios y comuneros), una suerte de inmunidad respecto de la aplicación de las normas localmente vigentes para la regulación del proceso de urbanización. Una inmunidad que por lo demás, en particular en la ZMCM, resulta funcional a la reproducción de los intereses y prácticas constituidas a nivel local en torno a la formación y consolidación del hábitat popular.

En cuanto a las formas adoptadas por la regulación del desarrollo urbano, se destaca el hecho de que los sistemas de zonificación y control de los usos del suelo institucionalizados tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México, han estado orientados fundamentalmente a contener el crecimiento "anárquico" del área urbanizada, en particular en el sur del Distrito Federal, y en las zonas definidas como no urbanizables en los municipios conurbados, respondiendo a dos grandes supuestos: que debía realizarse una política de reorientación del crecimiento poblacional para canalizarlo hacia áreas urbanas alternativas y que debía evitarse tanto la ocupación de áreas consideradas estratégicas, ya sea desde la perspectiva de la conservación ecológica o la preservación de usos agrícolas, como de otras áreas consideradas como carentes de aptitud para ser urbanizadas.

Al observarse las tendencias resultantes en la institucionalización de estos sistemas de regulación durante los

años ochenta, desde la perspectiva de los procesos de urbanización popular, o más en general de las condiciones existentes para el acceso al suelo por parte de los sectores populares, la conclusión que se impone es que, a pesar de que existieron instrumentos y programas orientados a facilitar dicho acceso, el resultado global fue la contracción de la oferta legal (tanto privada como gubernamental) de suelo de bajo costo.

Este resultado, puede ser explicado por dos condiciones concurrentes: el efecto inducido por los planes y por las formas de aplicación de los instrumentos de regulación, en los agentes inmobiliarios (privados y públicos) y el fracaso del programa gubernamental destinado a generar una oferta legal de suelo de bajo costo a través de la conformación de "reservas territoriales" y la aplicación de una modalidad específica de fraccionamiento de normas mínimas, denominada "fraccionamiento social progresivo".

La contrapartida ha sido el florecimiento del mercado irregular de suelo de bajo costo, estimulado tanto por la definición para cada jurisdicción político-administrativa de áreas urbanas, áreas urbanizables y áreas no urbanizables, como por la aplicación rutinaria y masiva de programas de regularización de la propiedad del suelo.

La vigencia de la zonificación supuso extraer de la oferta potencial regulada de suelo urbanizable, porciones variables pero significativas del suelo no urbanizado en las diferentes jurisdicciones. Por definición, las áreas no urbanizables no pueden ser urbanizadas regularmente pero, en la medida que exista una demanda para su ocupación, son susceptibles de ser urbanizadas irregularmente. Esto por una parte tiende a valorizar los terrenos sin urbanizar situados dentro del área urbanizable y a reducir o al menos a contener el precio del suelo situado en el área no urbanizable, es decir, tiende a integrarlo a la oferta potencial de suelo de bajo costo a través de mecanismos ilegales. Así, en la

medida en que la oferta de suelo de bajo costo continuó dependiendo de mecanismos irregulares, la aplicación del esquema de zonificación estimuló en muchos casos la introducción al mercado a través de dichos mecanismos, de tierras que, debido precisamente a la vigencia de la zonificación, no pueden ser introducidas legalmente.

En cuanto a los efectos de los programas de regularización, estos deben ser analizados en el contexto del fracaso de la política con la cual se hecho compiten: la generación de una oferta regulada de suelo de bajo costo a través de la conformación de reservas territoriales, y en el marco de las condiciones que impone a dicha oferta la lógica de incorporación al mercado de las tierras bajo el régimen de propiedad ejidal y comunal.

Al respecto debe señalarse en primer término que, en el Distrito Federal simplemente no se desarrollaron programas de reservas territoriales, debido a que la política oficial ha consistido en la imposición de límites taxativos al crecimiento del área urbanizada, definiéndose como alternativa la "redensificación" de áreas que manifiestan una disminución considerable del uso habitacional.

En cuanto a los municipios conurbados, si bien durante los años ochenta se definió un programa de reservas territoriales, tanto los alcances definidos para el mismo, como sus formas de implementación, determinaron que sus resultados fueran insignificantes. Basado oficialmente, de acuerdo con los lineamientos federales existentes, en la expropiación de tierras ejidales, su parcial y tímida aplicación se basó en gran medida en la adquisición de tierras de propiedad privada de difícil urbanización, y resultó obstaculizado tanto por las estrategias anticipatorias de los ejidatarios, basadas en una clara preferencia por la comercialización autónoma de sus tierras por la vía de los

mecanismos irregulares, bajo la protección y con la connivencia de las autoridades locales, como a una configuración de intereses locales -tanto políticos como económicos- cuya reproducción depende en gran medida de la continuidad de los procesos de poblamiento popular basados en el mercado irregular del suelo.

En suma, todo parece indicar que en el contexto político-institucional de los municipios conurbados de la ZMCM, la reproducción del sistema político y la continuidad del predominio del PRI, reposa ampliamente en la imbricación de los intereses fincados en la continuidad del poblamiento popular a través del fraccionamiento irregular del suelo con el control de las posiciones políticas y de gobierno a nivel local.

CONCLUSIONES

La eclosión del fenómeno del hábitat popular basado en formas de acceso irregular al suelo y en la autoconstrucción de la vivienda, ha sido concomitante al acelerado crecimiento demográfico de las principales ciudades latinoamericanas. Este crecimiento, que se manifiesta especialmente a partir de los años cuarenta, en una primera etapa que se extiende en general hasta los años setenta, implicó la conformación de una demanda adicional masiva de alojamiento derivada predominantemente de la afluencia de migrantes a dichas ciudades. Sin embargo los hechos han demostrado que no fueron sólo los "migrantes pobres" del interior del país, ni lo son ya predominantemente, quienes componen esa demanda masiva, sino que esta ha sido el resultado tanto del crecimiento migratorio como natural del conjunto de la clase trabajadora urbana.

Lo que fuera inicialmente el tipo virtualmente exclusivo de alojamiento de la clase trabajadora urbana durante las tres o cuatro primeras décadas del presente siglo, el cuarto alquilado en una casa de inquilinato en los viejos cascos centrales, tendió sino a ser sustituido, complementado y generalmente rebasado ampliamente por nuevas formas de alojamiento popular desarrolladas en términos de lo que hoy conocemos como urbanización popular. Las cuales por supuesto no excluyen en absoluto, sino que han recreado bajo nuevas formas, la vivienda barata de alquiler.

El carácter "informal" o "irregular" de las nuevas formas del hábitat popular, ya en plena expansión a mediados de siglo, se presenta como el resultado de que por una parte, la rápida transformación y crecimiento de las ciudades latinoamericanas y la rápida expansión de la clase trabajadora y, dentro de ella, de la nueva clase trabajadora industrial, no fue acompañada ni por una rápida expansión de la vivienda barata de alquiler ni por una oferta bajo modalidades modernas (promoción capitalista y sistemas

públicos de vivienda) de vivienda accesible por su costo a la clase trabajadora en rápido crecimiento.

Las diferentes modalidades de hábitat popular y de tenencia popular de la vivienda, consideradas en ocasiones como "submercados" de vivienda, se comportan en realidad como un sistema de vivienda popular en el cual, por tratarse precisamente de un sistema, los cambios en el comportamiento de cualquiera de sus componentes, afectan al comportamiento de los restantes.

En este sentido, reconociendo que en gran medida la urbanización popular constituye una alternativa al tugurio, esto no significa en absoluto que constituya el vehículo para que el conjunto de los sectores populares acceda a la propiedad de su vivienda y constituya a través de ella un patrimonio. Está claro que la oferta de vivienda en renta generada en los barrios populares, en la medida que estos se consolidan, tiende a sustituir a las formas previas representadas por el tugurio de las viejas áreas centrales. A pesar de que la lógica progresiva de la autoconstrucción indudablemente permite convertir a una parte de la clase trabajadora en propietaria de su vivienda, es evidente que una proporción también significativa continúa dependiendo del arrendamiento para contar con una vivienda.

Por otro lado, en tanto en el desarrollo de las nuevas formas del hábitat popular juegan un papel central las posibilidades y modalidades de acceso a un suelo de bajo costo, la relativa disponibilidad de terrenos de propiedad pública parece ser un factor decisivo en el predominio de la modalidad invasión frente a la modalidad loteo irregular. El Estado puede ser relativamente generoso respecto de la tierra de la cual es propietario, sobre todo por el hecho de que lo es porque en la etapa de formación de la propiedad privada, la tierra que quedó en poder del Estado carecía de valor y además, en ese caso, la tolerancia o incluso el

apoyo a la ocupación de hecho, no colisiona frontalmente con su papel de garante de la institución de la propiedad privada.

Ahora bien, es necesario enfatizar que los procesos de acceso al suelo que constituyen el supuesto fundamental de la urbanización popular, se producen en cada ciudad, en el marco de tendencias globales en las formas de producción del marco construido y en la economía popular, que operan como condicionantes generales tanto del desenvolvimiento del mercado de suelo de bajo costo, como de la expansión relativa del área urbanizada y el ritmo y localización de la actividad autoconstructora popular. Es esto lo que explica en gran medida en el caso de la ciudad de México, los ciclos de expansión-consolidación-expansión del área urbanizada, observables desde los años cuarenta.

Así mismo, los datos recientes para el caso de la ciudad de México están mostrando una situación novedosa que sólo puede ser entendida desde la perspectiva señalada. Hasta 1980, dentro de una tendencia general a la reducción del peso relativo de la vivienda "no propia" en el stock habitacional existente, dicha categoría había manifestado decenalmente tasas de crecimiento positivo, pero los datos correspondientes al Censo General de Población y Vivienda aplicado en 1990, muestran un crecimiento negativo del 22 %. Este dato indica, una vez más, la pertinencia de abordar la problemática de la urbanización popular en el contexto de la producción del marco construido y las tendencias globales presentes en dicha producción.

En efecto, este crecimiento negativo de la vivienda en renta, que significa la reducción de más de una quinta parte del stock existente en 1980, está indicando, por una parte, que el proceso de reestructuración del espacio urbanizado durante los años ochenta, implicó una pérdida del uso habitacional en la ciudad central e incluso en áreas correspondientes al "primer contorno", que afectó en particular al stock de vivienda en arrendamiento. Y, por otra,

que un gran número de inquilinos que resultaron expulsados de dichas áreas debido a este proceso, debieron recurrir, en el marco de la crisis de la economía popular, a la búsqueda de una alternativa habitacional a través de la autoconstrucción en la periferia; circunstancia que operó como un factor significativo en la verificación de una expansión periférica proporcionalmente mucho mayor al crecimiento global de la población de la zona metropolitana.

Sin embargo, al examinarse la literatura disponible sobre los procesos de urbanización popular en distintas ciudades latinoamericanas, se advierte que el planteamiento de esta problemática está virtualmente ausente en el análisis. Se trata de una ausencia, que implica la imposibilidad de responder ciertas preguntas. Por ejemplo, en el caso de Caracas al que nos referimos en el capítulo dos, si bien la literatura revisada hace referencia a la relación entre crecimiento del área urbanizada y la población alojada en barrios de rancho, no se brindan elementos que permitan saber por qué se ha dado la tendencia a una densificación extrema de dichos barrios, la cual entre otras cosas ha ido acompañado de un notable desarrollo de la oferta de vivienda en arrendamiento.

Esta ausencia, por otra parte, constituye una de las grandes deficiencias del planteamiento de Turner y sus seguidores. Dicho autor popularizó la consigna de "libertad para construir", abogando por la causa de la autoconstrucción y proponiendo la institucionalización de la autoproducción de la vivienda como alternativa a los programas públicos convencionales de vivienda. Dificilmente, por mucho que reconozcamos la capacidad de la iniciativa popular para resolver por su propia cuenta las necesidades de alojamiento, teniendo en cuenta la problemática de referencia, podemos calificar el resultado global de los procesos de urbanización popular, simplemente como el producto de un ejercicio de libertad, más o menos favorecido por las políticas

aplicadas por el Estado. Una cosa es reconocer que la existencia de un sistema dado de vivienda popular, implica la posibilidad para cada familia, en función de sus condiciones concretas, de optar por alguna de las alternativas presentes en dicho sistema, y otra muy diferente, es ignorar, como ocurre con la perspectiva mencionada, que el papel relativo de cada una de dichas opciones está sujeto a condicionantes generales cuya evolución no depende de las elecciones realizadas por cada familia en particular.

En suma, para entender el comportamiento general de los procesos de urbanización popular es necesario partir de las condiciones generales en las que se desenvuelven dichos procesos y su vinculación con la producción de la ciudad en su conjunto. Estas condiciones son fundamentalmente de dos tipos: económicas, dentro de las cuales es necesario tener en cuenta la macroeconomía de la clase trabajadora y la economía de la producción y financiamiento (normalmente autofinanciamiento) de la vivienda popular; y políticas, dentro de las cuales son fundamentales las formas en que las áreas periféricas pueden ser incorporadas al crecimiento urbano irregular/popular y son aprovisionadas de servicios e infraestructura a lo largo del tiempo.

En cuanto al segundo tipo de condiciones, las políticas, creemos que de los análisis desarrollados en los capítulos 2 y 4, se pueden desprender varias conclusiones que es importante destacar.

La primera es que las condiciones en que los sectores populares acceden a un suelo de bajo costo, están ampliamente determinadas por el lugar que ocupan los procesos de urbanización popular en el funcionamiento del sistema político y el orden jurídico estatal y sus formas de aplicación, por más que los mismos requieran ser adaptados pragmáticamente a fin de acomodar la realidad de la vivienda popular dentro del marco institucional

vigente. Pero además, las formas de intervención del Estado en relación con los asentamientos populares, resultan decisivas respecto no sólo de los mecanismos que tenderán a predominar en el proceso de urbanización de suelo destinado a vivienda popular, sino también en las características físicas y en el grado de dificultad existente para la integración jurídica de los barrios populares.

Esto se debe a las diferencias que introduce en las características del hábitat popular, la forma en que se constituye en cada caso un mercado de suelo urbano para vivienda popular. Mercado que como hemos visto es en gran medida producto tanto del tipo de suelo disponible, como de las formas de propiedad predominante en relación con dicho suelo, y la respuesta estatal a estas circunstancias. Es lógico suponer que resuelto de alguna forma el problema de la seguridad de la posesión, la consolidación del hábitat y el mejoramiento y la calidad de la vivienda, dependen fundamentalmente de los recursos de los que pueden disponer los sectores populares para tal fin. Pero esto puede dar lugar a resultados bizarros, como en el caso de Caracas. Allí lo que por una parte se presenta como un bajo costo de acceso al suelo, tiene como contrapartida un medio construido que padece problemas de muy difícil resolución y que de hecho, parece presentarse como un obstáculo difícil de superar para la plena incorporación jurídica de los barrios populares.

Así, tanto en Lima como en Caracas, la urbanización popular se ha desarrollado de modo predominante en tierras de propiedad fiscal y a través de "tomas o "invasiones"; pero en tanto que en el primer caso, el predominio de la actitud permisiva de las autoridades ha estado combinado con la ausencia virtualmente total de iniciativas oficiales destinadas a regular los procesos de formación de barrios populares, en el segundo la cuestión de las "barriadas" se convirtió tempranamente en un tema político central, dando lugar a una multiplicidad de iniciativas legales y programas orientados a

regular de modo sui generis dichos procesos e incluso, durante el gobierno militar presidido por Velasco Alvarado, floreció el intento de poner al Estado a la cabeza de los mismos. En el primer caso, si bien se han desarrollado algunas formas de reconocimiento parcial de los barrios de rancho, su plena incorporación jurídica tropieza actualmente con obstáculos de difícil remoción derivados de las características del habitat resultante, lo cual tiende a perpetuar la precariedad del estatuto juridico-politico de sus habitantes. En el segundo, la regularización de la propiedad, si bien fue dosificada durante un lapso bastante largo de acuerdo con el variable papel asignado a la cuestión de la regularización por diferentes gobiernos, pudo alcanzar con relativa facilidad dimensiones masivas al ser municipalizada la responsabilidad sobre el tema.

Por otro lado, planteamientos como los desarrollados por Hardoy y Satterwaite, parecen llevar a la conclusión de que si el problema son leyes y normas urbanísticas que desconocen la realidad de la vivienda popular y de las múltiples actividades que desarrollan los sectores populares para sobrevivir, entonces lo deseable es que tales leyes sean adaptadas a dicha realidad. Hemos visto que en rigor en casos como los de Bogotá y La Paz, el camino seguido ha sido en medida considerable, en relación con el mercado de suelo de bajo costo, precisamente esa adaptación. Se trata de una respuesta estatal aparentemente menos "popular", basada en el caso de Bogotá en la implantación de normas "mínimas" y en el caso de la Paz en una adaptación de la ley de urbanizaciones que hace recaer la responsabilidad sobre la introducción de los servicios públicos sobre los pobladores.

En los cuatro casos mencionados se trata en definitiva de procesos que, por diversas vías, implican mecanismos de segregación urbana que posibilitan que determinadas áreas resulten asignadas al uso habitacional popular. En los cuatro casos también, los

mecanismos en juego conducen directa o indirectamente a la conformación de un mercado de suelo y vivienda populares. Pero en tanto que las modalidades de acceso original al suelo que han predominado en Caracas y en Lima, suponen formas de legitimación del hábitat popular basadas en la politización de dicho acceso; en Bogotá y La Paz se aplicaron reformas que tienden precisamente a despolitizarlo, transfiriendo a los mecanismos del mercado el proceso de asignación de suelo al uso habitacional popular.

Resulta sumamente problemático pronunciarse sobre cuáles de estas diferentes modalidades resultan en definitiva más favorables a los sectores populares en términos de la calidad del hábitat resultante. Sin embargo, todo parece indicar que la suerte de populismo no intervencionista que ha predominado en Caracas, en el sentido de que se combinó la permisividad estatal frente a las invasiones con una ausencia casi total de iniciativas tendientes a la integración formal de los barrios de rancho, ha conducido a la formación de un hábitat popular cuyo futuro resulta problemático por varias razones: se han dado formas de ocupación del espacio que hacen sumamente dificultoso el mejoramiento urbano de los barrios populares, la precariedad jurídica tiende a perpetuarse y existen diferencias prácticamente irreversibles entre las características del hábitat popular y la ciudad regulada.

Pero en todo caso debe destacarse que se trate del populismo no intervencionista predominante en Caracas, o de las diversas formas de involucramiento y de "compromiso" estatal con la producción del hábitat popular, imperantes en Lima, la inexistencia de mecanismos destinados a despolitizar la cuestión del acceso al suelo por parte de los sectores populares, ha tenido como contrapartida la inevitable reproducción de un populismo urbano que, hemos de coincidir en este sentido con Castells, lejos de facilitar la autonomía política de dichos sectores, tiende a perpetuar su heteronomía. Pero que además obstaculiza lo que

podríamos denominar como ciudadanización de las movilizaciones y las luchas populares urbanas.

A este respecto el caso de la ciudad de México puede ser situado a medio camino entre la casi nula institucionalización de las formas populares de acceso al suelo imperante en Caracas y el desenvolvimiento de un mercado legal de suelo de bajo costo con una intervención mínima del Estado existente en La Paz. Por una parte la institucionalización de formas de regulación de la organización del espacio urbano y de su crecimiento, basadas en la aplicación de zonificaciones y en planes de uso del suelo y orientadas a limitar el crecimiento urbano, ha tenido como efecto inhibir el desarrollo de un mercado legal de suelo de bajo costo. Por otra, los intentos de generar una oferta controlada por el Estado, a través de programas de reservas territoriales y de la figura del fraccionamiento social progresivo, han estado muy distantes de constituirse en una alternativa al mercado irregular. Pero como contrapartida, la aplicación masiva de programas de regularización, ha supuesto una suerte de regulación ex post de un mercado irregular de suelo, basado fundamentalmente en tierras ejidales, que permite a las autoridades ignorar en la práctica los límites y condiciones fijados por la planeación urbana, al mismo tiempo que convierte al Estado en un actor decisivo en el desarrollo de dicho mercado.

En principio parecería mucho más congruente con las actuales orientaciones de las políticas estatales en México, proceder a liberalizar -"desregular"- el mercado del suelo urbanizable, de modo de posibilitar la conformación de un mercado de suelo barato en relación con el cual la intervención gubernamental se limitara a requerir el cumplimiento de normas mínimas, desligando taxativamente al Estado de los compromisos tácitos que normalmente

se derivan de las relaciones y prácticas constituidas en el marco del populismo urbano.

Sin duda, un obstáculo muy significativo para la aplicación de una política tal, reside en la problemática específica de la propiedad del suelo existente en la ciudad de México; la difundida presencia de la propiedad ejidal y comunal, a pesar de las reformas sancionadas en 1992 que facilitan, vía la posibilidad de su conversión al régimen de propiedad privada civil, su ingreso legal al mercado, por las razones expuestas en el capítulo cuatro, limita considerablemente su viabilidad.

Pero además, está claro que en las relaciones entre los sectores populares y el personal gobernante y la burocracia pública, tanto local como federal, conformadas en torno a la apropiación del suelo, la consolidación de los barrios populares y su reconocimiento a través de la regularización, sigue predominando la lógica de subordinación/inclusión de las clases subalternas que ha caracterizado durante décadas al "populismo urbano" en México.

Pero es necesario preguntarse si se insinúa acaso un nuevo modelo de tratamiento estatal de la cuestión del hábitat popular.

En un trabajo anterior decíamos: "... el efecto característico -en términos de la relación entre gobernantes y gobernados- del predominio de formas de intervención que por un lado suponen la aceptación de una amplia discrepancia entre un orden urbano legítimo jurídicamente estatuido y la urbanización popular, y por otra, implican políticas y programas destinados a remediar los efectos, tanto reales como aparentes, de esta discrepancia; es que la discrepancia entre el orden urbano legítimo y el hábitat popular, coloca a los habitantes de los asentamientos populares en diversos grados de precariedad jurídica, es decir determinadas formas de "irregularidad", y esta se presenta asociada a un conjunto de carencias y dificultades materiales atribuibles a la

condición de irregularidad -urbanización de áreas inadecuadas para el desarrollo urbano; diseño caprichoso y disfuncional del asentamiento, carencias en los servicios, equipamientos e infraestructuras- Se trata de una situación que tiende a otorgar a las autoridades gubernamentales una amplia capacidad de regulación y filtración de las demandas emergentes, así como la posibilidad de ejercer control sin necesidad, por lo general, de recurrir al ejercicio de la coacción física, y de conceder sin reconocer derechos. Es decir, se constituye un espacio de seminstitucionalización de la problemática del hábitat popular, a través del cual las necesidades habitacionales de una gran parte de las clases subalternas son de hecho canalizadas y las respuestas estatales en materia de bienes colectivos pueden ser diferidas y convertidas en objeto de variadas formas de intercambio político y de clientelismo" (Duhau, 1993: 24, 25).

¿En qué medida esta perspectiva sigue siendo aplicable. Si consideramos evoluciones como las registradas en La Paz, o la clara aceleración de los procedimientos de regularización de la propiedad en la ciudad de México en los últimos años? Conviene situar este problema en el marco del giro experimentado desde los años ochenta en diversos países latinoamericanos y en México en particular, tanto por el tratamiento estatal de las demandas y necesidades manifestadas por los sectores populares, como por el propio papel asignado al Estado en diversas esferas, notablemente en la económica, pero también en la relativa a la organización del espacio urbano.

A comienzos de la década mencionada Castells sostenía que la excepcionalidad espacial y legal que caracteriza a los asentamientos populares, se presenta como una condición material necesaria para el cumplimiento del papel de los pobladores en la economía urbana informal. De acuerdo con dicho autor, los asentamientos irregulares son decisivos para la obtención de medios

de consumo que permiten una reproducción barata de la fuerza de trabajo, al mismo tiempo que hacen posible la reducción del salario social asumido por el capital o el Estado en los países en desarrollo. Al mismo tiempo, aunque vinculada al sector formal, la economía informal requiere para reproducirse de la excepcionalidad territorial y legal que caracteriza los asentamientos irregulares. De modo que los pobladores necesitan al mismo tiempo preservar la excepcionalidad y mantener una estrecha relación con el sistema político con el objeto de proteger las bases materiales y espacial de su modo de vida (Castells, 1983: 209-212).

Pero este autor se equivocaba, por una parte, al sostener que el desenvolvimiento de la economía informal requiere de la excepcionalidad territorial y legal de los asentamientos irregulares y que por ello los pobladores necesitan preservarla. Como hemos visto no existe ninguna evidencia, ni tampoco conocemos ninguna argumentación plausible, que avale semejante supuesto. Castells parece haber imaginado, a pesar del estrecho contacto que mantuvo durante algunos años con la realidad urbana de diversos países latinoamericanos, que los barrios populares irregulares eran ámbitos en los que no regía el orden jurídico-estatal.

Pero además, evidentemente no previó el giro neo-liberal operado por gran parte de los Estados latinoamericanos, precisamente a partir de los años ochenta. Este giro consistió, a nivel de la problemática planteada por el hábitat popular, más que en la definición de un "nuevo pacto social", en una redefinición de dicha problemática en términos de la proyección al primer plano de la agenda gubernamental, de la cuestión de la pobreza. Descartada por una parte la preocupación por el potencial "subversivo" de los movimientos de pobladores, y desmontados en virtud de las políticas de ajuste fiscal y de achicamiento del Estado, los principales componentes del pacto populista que acompañaron los intentos de "desarrollo hacia adentro", las políticas denominadas de combate a

la pobreza, con su énfasis en la focalización y el subsidio a la demanda, tienden ahora a ser el conducto a través del cual el Estado ensaya la incorporación de los pobres (gran parte de las clases subalternas) al orden vigente (véase Duhau, en prensa).

Por otro lado, esta reorientación ha ido acompañada de una valorización (a nivel de las políticas nacionales y de las orientaciones derivadas de los organismos internacionales) de la organización y participación de los pobres en la aplicación de las políticas destinadas a atender sus demandas y necesidades. Se trata del descubrimiento de que la participación y organización popular, dentro de las reglas de juego definidas por las políticas diseñadas desde el Estado, puede operar como un factor de gobernabilidad.

Obviamente, nada de esto resulta incompatible con la reproducción de las prácticas clientelistas que han caracterizado al populismo urbano. Y este ha sido durante los últimos años, precisamente, el caso de México, en donde el PRONASOL elevó a la categoría de magna política oficial, el desarrollo en gran escala y de modo centralizado, de un conjunto de programas. A través de tales programas, el mejoramiento y la regularización de las colonias populares, fue realizado a través de formas de organización y participación de la población que incorporaron, adaptándolas y ciféndolas al formato PRONASOL, prácticas ampliamente difundidas previamente en las colonias populares.

Ha sido en este marco que se consolidó la política de regularización masiva, la cual tal como es aplicada, presenta diversas ventajas: no requiere prácticamente, en sí misma, de recursos presupuestales; resulta compatible con las orientaciones neoliberales, en tanto permite "consolidar la propiedad" y facilita el desenvolvimiento del mercado inmobiliario; implica el "reparto" de un bien (la propiedad jurídicamente legítima) que sólo el Estado puede proveer y que es altamente apreciado; y proporciona la oportunidad, a partir de actos oficiales convenientemente

organizados, de identificar la figura de la autoridad (en particular la presidencial) con la distribución del preciado bien a través de la "entrega"-por sus propias manos- de las escrituras correspondientes.

Que los efectos de esta política sean, entre otros, otorgar certidumbre al mercado irregular del suelo y promover su desarrollo futuro, en el marco de tendencias que resultan incompatibles con las pretensiones expresadas en los planes urbanos de limitar y orientar el crecimiento del área urbanizada, no son cuestiones que parezcan haber estado presentes en la definición gubernamental de las prioridades relacionadas con la política del hábitat popular durante los últimos años.

Sin embargo, la regularización masiva operará a futuro como un importante condicionante de dicha política. Como sea, debe recordarse que ninguna de las principales formas actuales de intervención estatal en la formación y consolidación del hábitat popular, se deriva de derechos reconocidos de modo positivo a los pobladores, de modo que el Estado, como casi siempre ocurre en los procesos de urbanización popular, sigue conservando un margen considerable de discrecionalidad para desplegar iniciativas, definir políticas y legitimar o no legitimar jurídicamente la propiedad en las colonias populares.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, A., 1987. "La política urbana y el Plan Director de la Ciudad de México. ¿Proceso operativo o fachada política?", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 3.
- Aguilar, A., 1991. "El control de la expansión urbana en la ciudad de México. Conjeturas de un falso planteamiento", *Estudios demográficos y Urbanos*, Nro. 16, vol. 6, enero-abril.
- Azevedo Netto, D. 1982. "Normas legales para edificación y urbanismo en las favelas", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVI, nros. 63-64.
- Azuela, A., 1989. *La ciudad, la propiedad privada y el Derecho*, El Colegio de México, México.
- Azuela, A., 1989a. "El significado jurídico de la planeación urbana en México. Diez años de legislación", en G. Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, El Colegio de México, México.
- Azuela, A., 1993. "La propiedad de la vivienda en los barrios populares y la construcción del orden urbano", en *La Urbanización Popular y el Orden Jurídico en América Latina*, México, UNAM.
- Azuela, A. (coord.) 1993. *La Urbanización Popular y el Orden Jurídico en América Latina*, México, UNAM.
- Azuela, A., 1994. "Corporativismo y privatización en la regularización de la tenencia de la tierra", en Hiernaux y Tomas (Comps.), *Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades*, IFAL/UPM-X, México.
- Azuela, A. y Cruz, M.S., 1984. "Hacia una sociología jurídica de la urbanización popular", *Revista A*, nro. 11.
- Azuela, A. y Cruz M.S., 1989. "La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la ciudad de México (1940-1946)", *Sociológica*, año 4, nro. 9, enero-abril.
- Azuela, A. y Duhaou, E., 1989. *Institutional legal arrangements for land administration and land development in urban*

- areas. The Mexican case, reporte preparado para Habitat, ONU, multicopiado, México.
- Azuela, A. y Duhaio, E., coords., 1993. *Gestión urbana y cambio institucional*, UAM-A/IISUNAM/IFAL, México.
- Azuela, A. y Schteingart, M. (1989). *El Habitat Popular en América Latina*, trabajo elaborado en el marco del proyecto "Repensando la ciudad Latinoamericana", coordinado por el IIED, multicopiado, México.
- Banco Mundial, 1994. *Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional*. Documento de política del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Barreto Silva, H. M. 1992. "Municipio de San Pablo. Dificultades legales en la administración", *Medio Ambiente y Urbanización*, año 10, nro. 42.
- Bazant, Jan, 1982, Autoconstrucción de vivienda popular, Ed.Trillas, México.
- Bender, S. O. 1978. "Evolución de la vivienda para sectores de bajos ingresos en Bogotá", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XII, nro. 46.
- Bolívar, T. 1980. "La producción de los barrios de ranchos y el papel de los pobladores y del estado en la dinámica de la estructura urbana del área metropolitana de Caracas", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XIV, nro. 54.
- Bolívar, T. 1993, "Densificación y Metrópoli", mimeo, Caracas, 1993.
- Bolívar, T. y Bonnefoy, A. 1991. "La regularización de la propiedad y el reconocimiento de los barrios autoconstruidos en Venezuela", *Medio Ambiente y Urbanización*, año 9, nro. 34.
- Burgess, R. 1982. "Self-Help Housing Advocacy: A Curious Form of Radicalism. A Critique of the Work of John F. C. Turner en Ward. P. (ed.) 1982. *Self-Help Housing. A Critique*, Londres, Mansell.

- Burgess, R. 1988. "Algunas falacias respecto a las políticas de autoconstrucción en los países en desarrollo", *Estudios Demográficos y Urbanos*, (8) vol. 3, nro. 2.
- Cano, A., 1990. *La Regularización de la Tenencia de la Tierra en México*, Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano, El Colegio de México, México.
- Castañeda, V., 1994. "Expansión metropolitana y mercado ilegal de suelo periférico", en Hiernaux y Tomás (Comps.), *Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades*, IFAL/UAM-X, México.
- Castells, M., 1983. *The city and the grassroots*, University of California Press, Berkeley.
- Centro de Estudios para la Acción Social (CEPAS) 1987. "Condiciones de vida y dinámica organizativa en un asentamiento urbano de Costa Rica", *Estudios Sociales Centroamericanos*, nro. 44.
- Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1987. "Reivindicación y condiciones de vida en un asentamiento popular en ciudad de Guatemala", *Estudios Sociales Centroamericanos*, nro. 44.
- Calderón Cockburn, J. 1987. "Luchas por la tierra, contradicciones sociales y sistema político. El caso de las zonas ejidales y comunales en la ciudad de México (1980-1984)", *Estudios Demográficos y Urbanos* (5) Vol. 2, Nro. 2.
- Calderón Cockburn, J. 1991. "Política de tierra fiscal y urbanización en Lima Metropolitana", *Medio Ambiente y Urbanización*, año 9, nro. 34.
- Camacho, O., Farhan, A., 1991. *Alquiler y propiedad en barrios de Caracas*, CEU-IDRC-FAU-UVC, Caracas.
- Cardona, R. 1970. "Aspectos sociales: mejoramiento de tugurios y asentamientos no controlados", *Revista de la SIAP*, vol. IV, nros. 13-14.
- Carrión, D. y Villavicencio, G. 1983. "Acciones de los sectores populares frente al problema de la tierra urbana y las reacciones de las fuerzas sociopolíticas afectadas: el

- caso de Quito y Guayaquil", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVII, nro. 65.
- Chirinos, L. 1993. "El derecho y la cuestión urbana en el Perú", en Azuela, A. (coord.) 1993. *La Urbanización Popular y el Orden Jurídico en América Latina*, México, UNAM.
- Clichevsky, N., 1975. "El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires. su funcionamiento e incidencia sobre sectores populares (1943-1973)", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. IX, nro. 33.
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, 1991. *Modelo de Regularización de la Tenencia de la Tierra*, mimeo, México.
- Connolly, P. 1982. "Uncontrolled Settlements and Self-Build: What Kind of Solution?", en Ward, P. (ed.) 1982. *Self-Help Housing. A Critique*, Londres, Mansell.
- Connolly, P., 1988. "Crecimiento urbano, densidad de población y mercado inmobiliario", *Revista A*, vol. IX, nro. 25, septiembre-diciembre.
- Connolly, P., 1989. "Housing and The State in Mexico", Departamento de Sociología, UAM-A, multicopiado, México.
- Coraggio, J.L., 1991. *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*, Quito, Ciudad.
- Cornelius, W.A., 1980. *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*, FCE, México.
- Coulomb, René, 1991, "Repensando la problemática de la vivienda en arrendamiento", en Schteingart, M., *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, El Colegio de México-I Asamblea de Representantes.
- Coulomb, R. y Sánchez Mejorada, C., 1991. Todos Propietarios, CENVI, México.
- Cuenya, B. et al 1990. "Proyectos alternativos de habitat popular y ONGS en la Argentina", *Medio Ambiente y Urbanización*, año 8, nro. 32.

- Cuenya, B. et al 1990. "Land invasions and grassroots organization: the Quilmes settlements in Greater Buenos Aires, Argentina", *Environment and Urbanization*, vol. 2, nro. 1.
- Deneke, A. y Luna, C. 1980. "Los tres submercados informales o populares de vivienda urbana en El Salvador", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XIV, nro. 54.
- Departamento del Distrito Federal, 1987. *Sistema de Planificación Urbana del Distrito Federal*, DDF, México.
- Departamento del Distrito Federal, 1990. *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (D.O., 7-Y-76)*, DDF, México.
- Departamento del Distrito Federal, 1994. *Una ciudad para todos. La consolidación de la propiedad en el Distrito Federal*, DGRT, México.
- Departamento del distrito Federal, 1994. *Programas de Regularización del Suelo en la Ciudad de México: Progresse*, DGRT, México.
- Departamento del Distrito Federal, 1994. *La Regularización Territorial en la Ciudad de México: Soluciones de un gobierno Solidario*, DGRT, México.
- De Soto, F., 1987. *El Otro Sendero*, México, Diana.
- Duhau, E., 1987. "La formación de una política social: el caso del Programa de Renovación Habitacional Popular en la ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 1, enero-abril.
- Duhau, E., 1988. "Política habitacional para los sectores populares en México: la experiencia de FONHAPO", Medio Ambiente y Urbanización, Nro. 24.
- Duhau, E., 1991. "Tierras ejidales y políticas de suelo en la ciudad de México", Medio Ambiente y Urbanización, año 9, nro. 34.
- Duhau, E., 1991a. "Urbanización popular y políticas de suelo en la ciudad de México", en M. Schteingart (coord.), Espacio y vivienda en la ciudad de México, México, El Colegio de México.

- Duhau, E., 1993. "La urbanización popular en América Latina: ¿Institucionalización o pactos sociales implícitos?, en Azuela, A. (coord.) 1993. *La Urbanización Popular y el Orden Jurídico en América Latina*, México, UNAM.
- Duhau, E., 1995. "Estado de derecho e irregularidad urbana". *Revista Mexicana de Sociología*, año LVII, núm. 1.
- Duhau, E. y Suárez P., A., 1993. "Sistemas de planeación y política de desarrollo urbano en la Ciudad de México", *El Cotidiano*, nro. 54, mayo.
- Environment and Urbanization (editors), 1989. "Beyond the stereotype of slums", *Environment and Urbanization*, vol. 1, nro. 2.
- Escandón, J., 1992. "Regularización territorial en el Distrito Federal", trabajo presentado en el Foro Permanente de Vivienda, CENVI, México, 11 de febrero.
- Fernández V., J.M. 1993. "Derecho y urbanización en Colombia, en Azuela, A. (coord.) 1993. *La Urbanización Popular y el Orden Jurídico en América Latina*, México, UNAM.
- Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FSDVM) 1987. "Exploración preliminar sobre las condiciones de vida en los tugurios de San Salvador", *Estudios Sociales Centroamericanos*, nro. 44.
- Gamboa, J., 1994. *Ciudad de México, una visión*, FCE, México.
- Gamboa, J. y J. Revah, 1991. "Servicios urbanos y medio ambiente en la Ciudad de México", en Schteingart M. y L. D'Andrea, Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente, El Colegio de México, México.
- García, B. y Perló, M., 1984. "Estado, sindicalismo oficial y políticas habitacionales. Análisis de una década de INFONAVIT, en *El Desarrollo Urbano en México, Problemas y Perspectivas*, UNAM, México.
- Garza, G. y Schteingart, M., 1978. *La acción habitacional del Estado en México*, El Colegio de México, México.
- Geisse, G. 1981. "Políticas realistas de tierra urbana en América Latina", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XV, nro. 60.

- Gilbert, A. y Ward, P., 1985. *Housing, the state and the poor. Policy and practice in three Latin American cities*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gilbert, A. y Varley, A., 1991. *Landlord and Tenant. Housing the poor in urban Mexico*, Londres. Routledge.
- Gobierno del Estado de México, 1983. *Sistema Estatal Integral de Planeación, Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, Tomo IV*, Toluca.
- Gobierno del Estado de México, 1983. *Plan Estatal de Desarrollo Urbano, SEDUOP*, Toluca.
- Gobierno del Estado de México, 1986. *Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Gaceta del Gobierno*, 8 de abril, Toluca.
- Gobierno del Estado de México, 1992. *Plan Regional Metropolitano del Valle de México, UAM-X, México*, 5 v.
- Gobierno del Estado de México, 1993. *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, Gaceta del Gobierno*, 1 de marzo.
- Gobierno del Estado de México y DDF, 1986. *Esquema rector de usos del suelo, mimeo*, México.
- Groupement de Recherche INTERURBA, 1995. *L'intégration des quartiers irréguliers. Un état du débat en Asie et en Amérique Latine, Pratiques Urbaines 12*, Paris.
- Guardia Butrón, F. 1991. "La situación de la vivienda popular en América Latina", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXIV, nro. 94.
- Hardoy, J. y Sattertwate, D., 1987. *La ciudad legal y la ciudad ilegal*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.
- Harms, H. 1982. "Historical Perspectives on the Practice and Purpose of Self-Help Housing", en Ward, P. (ed.) 1982. *Self-Help Housing. A Critique*, Londres, Mansell.
- Miernaux, Daniel, 1986, *Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Tijuana*, Centro de Ecodesarrollo,

México.

- Iracheta, A., 1984. *El Suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano*, Toluca, Gobierno del Estado de México/UAEM.
- Iracheta, A., 1989. "Diez años de planeación del suelo en la zona metropolitana de la Ciudad de México", en Garza, G. (comp.), *Una Década de Planeación Urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México.
- Jacobi, P., 1981. "Autoconstrução: mitos e contradicoes", *Espaço & Debates*, año 1, nro. 3.
- Jacobi, P., 1982. "Ocupaciones de tierra en la ciudad de Sao Paulo. La lucha por el derecho a la habitación", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVI, nros. 63-64.
- Kowarick, L., 1982. "Explotación y reproducción de la fuerza de trabajo. El problema de la vivienda en Brasil", en Pradilla, E. (comp.) 1982. *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México, UAM-X.
- Kowarick, L., 1983. "Comentarios al trabajo de Alberto Lovera. Una conceptualización", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVII, nro. 65.
- Kowarick, L. y Bonduki, N., 1987. "Sao Paulo, espacio urbano y espacio político. Del populismo a la redemocratización", *Estudios Sociales Centroamericanos*, nro. 44.
- Kusnetzoff, K., 1975. "¿Plótica de vivienda o política y vivienda?. Una evaluación de la experiencia chilena", *Revista Interamericana de Planificación*, vol IX, nro. 33.
- Lander, L., Moreno, O. y Urdaneta, A., 1978. "La tierra y la vivienda en la política del estado venezolano des 1974", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XII, nro. 41.
- Lascano, C., 1992. "Nuevas estrategias en política habitacional", *Medio Ambiente y Urbanización*, año 10, nro. 41.
- Legorreta, J., 1983. *El proceso de urbanización en ciudades petroleras*, CECODES, México.

- Legorreta, J., 1984. *La autoconstrucción de vivienda en México*, Centro de Ecodesarrollo, México.
- Legorreta, J. y Sil, M., 1986. "El PRI y el sector urbano popular de la CNOP", *Estudios Políticos*, nueva época, vol. 4-5, Nro. 4-1, octubre-marzo.
- Legorreta, Jorge, 1989. "Rentas inmobiliarias y mercado de suelo en las periferias urbanas", *Ciudades*, Nro. 1, RNIU, México.
- Legorreta, J., 1994. *Efectos ambientales de la expansión de la ciudad de México*, Centro de Ecología y Desarrollo, México.
- Lomnitz, Larissa de, 1975. *Cómo Sobreviven los Marginados*, Siglo XXI, México.
- López Rangel, R. 1987. *Urbanización y vivienda en Guadalajara*, México, Centro de Ecodesarrollo.
- Lovera, A. 1983. "Indagaciones sobre la producción de la vivienda en los barrios de ranchos. El caso de Caracas", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVII, nro. 65.
- Lovera, A. 1993. "Se busca espacio habitable. Acceso al suelo y la vivienda en Venezuela", en Azuela, A. (coord.) 1993. *La Urbanización Popular y el Orden Jurídico en América Latina*, México, UNAM.
- Lloyd, P. 1980. *The "Young Towns" of Lima. Aspects of urbanization in Peru*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lungo, M. 1987. "Condiciones de vida y organización social en los asentamientos populares urbanos", *Estudios Sociales Centroamericanos*, nro. 44.
- Massolo, Alejandra, 1992. *Mujeres y ciudades*, El Colegio de México.
- Meló, Patrice, 1986. "Poder local y urbanización en la ciudad de Puebla", en Pádua, J. y Vannep, A. (comps.), Poder local, poder regional, El Colegio de México/CEMCA, México.

- Melé, P., 1989. "Procesos de desarrollo espacial de la ciudad de Puebla. Elementos para un modelo de producción del espacio urbano en México", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXII, nro. 87-88.
- Mier y Terán, A. 1983. "Comentarios al trabajo de Alberto Lovera. El caso de México", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVII, nro. 65.
- Muñoz, O., 1982. "Infonavit. Un sistema corporativo para asalariados bajos" en E. Pradilla (comp.) *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, URM-X, México.
- Olivera, G. 1993. "La gestión del suelo en la ciudad de México. Entre acciones, omisiones e imprevisiones", *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XXVI, Nro. 104.
- Pasternak, S. 1980. "Las favelas del municipio de San Pablo. Resultados de una investigación", *Revista Interamericana de Planificación*, vo. XIV, nro. 54.
- Pasternak, 1983. "Comentario al trabajo de Alberto Lovera. El caso de Brasil", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVII, nro. 65.
- Peattie, L. 1990. "Participation: a case study of how invaders organize, negotiate and interact with government in Lima ,Peru", *Environment and Urbanization*, vol. 2, nro. 1.
- Pérez Perdomo, R., 1991. "Regularización de la Vivienda en los Barrios", en Fundación de la Vivienda Popular (ed.), *Tenencia de la Tierra en los Barrios: Regularización*, FVP, Caracas.
- Pérez Perdomo, R., Nikken, P., 1979. *Derecho y Propiedad de la Vivienda en los Barrios de Caracas*, FCE/UCV, Caracas.
- Plotkin, S., 1987. "Property, Policy and Politics: Towards a Theory of Urban Land-use Conflict", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 11, nro. 3.
- Portes, A. 1979. "Política de vivienda, pobreza urbana y estado: las favelas de Rio de Janeiro, 1972-1976", *Revista Interamericana de Planificación*, vol XIII, nro. 49.

- Pradilla, E. 1982. "Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas del estado en América Latina", en Pradilla, E. (comp.) 1982. *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina, México, UAM-X.*
- Pradilla, E. 1980. "El mito neoliberal de la "informalidad" urbana. Comentario al libro "El Otro Sendero", de Hernando de Soto", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXII, nro. 85.
- Pradilla, E. (comp.) 1982. *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina, México, UAM-X.*
- Procuraduría Agraria. 1993. *Nueva Legislación Agraria, Procuraduría Agraria, México.*
- Rempel, R. 1992. "Programa Social de Urbanización. Una experiencia de 'Lotes y Servicios' en Buenos Aires", *Medio Ambiente y Urbanización*, año 10, nro. 42.
- Ramírez Saiz, 1986. *El movimiento urbano popular en México, México, Siglo XXI Editores.*
- Riofrío, G., 1978. *Se busca terreno para próxima barriada, Lima, DESCO.*
- Riofrío, G., 1981. "Problemas y políticas de tierra urbana: el caso de Lima actual", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XV, nro. 60.
- Riofrío, G., 1982. "El estado y la política de tierra urbana", en Varios autores, *Relación campo-ciudad: la tierra, recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social, México, Ed. SIAP.*
- Riofrío, G., 1983. "Papel del estado y de los poderes locales frente a las demandas de vivienda de los sectores populares: el caso de Lima", *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XVII, nro. 65.
- Rodríguez, A. 1980. "Notas para el análisis del suburbio y tugurio de Guayaquil", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XIV, nro. 54.

- Ruvalcaba, R.M. y Schteingart, M., 1985, "Diferenciación socio-espacial intraurbana en el Área metropolitana de la Ciudad de México", en Revista Estudios Sociológicos 3: 9.
- Saunders, P., 1985. "Beyond housing classes: the sociological significance of private property rights in means of consumption", *IJURA*.
- Schteingart, M. 1981. "El proceso de formación y consolidación de un asentamiento popular en México: El caso de Ciudad Nezahualcoyotl", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XV, nro: 57.
- Schteingart, M. 1983. "La incorporación de la tierra rural de propiedad social a la lógica capitalista del desarrollo urbano: el caso de México", en *Relación Campo-Ciudad. La tierra, recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social*, SIAP, México.
- Schteingart, M., 1989. *Los Productores del Espacio Habitable. Estado, Empresa y Sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México.
- Schteingart, M. y A. Azuela, 1991, "Habitat popular en América Latina" en *Habitat popular urbano. Política de desarrollo o situación de emergencia*, Cochabamba, Bolivia.
- Skinner, R. 1982. "Self-Help, Community Organization and Politics: Villa El Salvador, Lima", en Ward, P. (ed.) 1982. *Self-Help Housing. A Critique*, Londres, Mansell.
- Sobreira de Moura, A. 1992. "Los conflictos colectivos urbanos. Acción política y creatividad legal", *Medio Ambiente y Urbanización*, año 10, nro. 42.
- Sobreira de Moura, A. 1993. "Organizaciones no gubernamentales y acceso al suelo en la región metropolitana de Recife, Brasil", en Azuela, A. (coord.) 1993. *La Urbanización Popular y el Orden Jurídico en América Latina*, México, UNAM.
- Stein, A. 1989. "The 'tugurios' of San Salvador: a place to live, work and struggle", *Environment and Urbanisation*, vol. 1, nro. 2.

- Terra, J.P., 1980. "Requerimientos mínimos de habitabilidad en asentamientos urbanos marginados", *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XIV, nro. 54.
- Turner, J. 1976. *Housing by People. Towards Autonomy in Building Environments*, Londres, Marion Boyars.
- Turner, J. y Fichter, R. (coords.) 1976. *Libertad para Construir*, México, S. XXI.
- Valenzuela, J. y Vernez, G. 1974. "Construcción popular y estructura del mercado de vivienda: el caso de Bogotá", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. VIII, nro. 31.
- Valladares, L. do P. 1981. "A propósito da urbanização de favelas", *Espaço & Debates*, año 1, nro. 3.
- Van Lindert, P. 1991. "La producción y el uso del espacio urbano. Las villas periféricas de La Paz, Bolivia", *Revista Interamericana de Planificación*, Vol XXIV, nro. 94.
- Varley, A., 1985. "La zona urbana ejidal y la urbanización de la ciudad de México", *Revista A*, V. VI, Nro. 15.
- Varley, A., 1985a. "Ya somos dueños"; *Ejido Land Development and Regulation in Mexico City*. Tesis de Doctorado, Universidad de Londres.
- Varley, A. 1989. "¿Propiedad de la revolución? Los ejidos en el crecimiento de la ciudad de México", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXII, nro. 87-88.
- Varley, A. 1989a. "Relaciones entre la regularización de la tenencia de la tierra y mejoras en la vivienda: el caso de la ciudad de México", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXI, nro. 86.
- Varley, A. 1994. "¿Clientelismo o tecnocracia? La lógica política de la regularización de la tierra urbana 1970-1988", *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, nro. 4/94.

- Villarreal, D. y Castañeda, V., 1986. *Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Monterrey, Centro de Ecodesarrollo, México.*
- Villarreal, D., 1992. *La Política de Vivienda del Gobierno del Estado de Nuevo León 1970-1990*, Monterrey, UANL/UAM- X.
- Ward P. (ed.), 1982. *Self-Help Housing. A Critique*, Londres, Mansell.
- Ward, P. 1982. "The Practice and Potential of Self-Help Housing in Mexico City", en Ward, P. (ed.) 1982. *Self-Help Housing. A Critique*, Londres, Mansell.
- Ward, P., 1986. *Welfare Politics in Mexico. Peppering over the Cracks*, Allen & Unwin, London.
- Ziccardi, A. 1980. "Formas organizativas de los asentamientos humanos marginados' y política estatal", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XIV, nro. 54.
- Ziccardi, A., 1991. *Las obras públicas de la ciudad de México (1976-1982)*, IIS-UNAM, México.
- Zorro Sánchez, C. y Gilbert, A. 1982. "Tolerancia o rechazo de los asentamientos urbanos irregulares. El caso de Bogotá", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVI, nro. 62.