

Regularización y derecho a la vivienda: Un caso del área metropolitana de Monterrey

Regularization and the Right to Housing: The Case of the Monterrey Metropolitan Area

Yenisey VALLES ACOSTA
prensaudem@hotmail.com

José María Infante Bonfiglio
jose.infanteb@uanl.mx

Universidad Autónoma de Nuevo León

RESUMEN

La vía del Estado mexicano para hacer cumplir el derecho a la vivienda de los habitantes de asentamientos irregulares es la regularización de la tenencia de la tierra; sin embargo, en una investigación efectuada en un asentamiento del área metropolitana de Monterrey, se encontró que las prácticas ciudadanas más efectivas para impulsar la regularización fueron los intercambios clientelares con las autoridades. Se concluye que el derecho a la vivienda debe contemplar aspectos políticos, pues su cumplimiento queda condicionado a las prácticas del régimen, todavía con fuertes tendencias populistas en el caso mexicano.

Palabras clave: 1. tenencia de la tierra, 2. asentamientos irregulares, 3. derecho a la vivienda, 4. acción colectiva, 5. Monterrey.

ABSTRACT

The Mexican state's way of securing people's right to own a home in irregular settlements is to regularize land ownership. However, a study of such a settlement in the Monterrey metropolitan area found that the most effective way for citizens to obtain regularization was through political clientelism with authorities. The study concludes that the right to housing should take into account political matters, because its fulfillment remains conditioned on the practices of the Mexican political system, which still has strong populist tendencies.

Keywords: 1. land ownership, 2. irregular settlements, 3. right to housing, 4. collective action, 5. Monterrey.

Fecha de recepción: 27 de agosto 2013.

Fecha de aceptación: 9 de mayo de 2014.

INTRODUCCIÓN

En un sentido amplio, este artículo abona argumentos al debate en torno de las dimensiones contempladas en el derecho a la vivienda, destacando el aspecto político y las formas en que el régimen condiciona el cumplimiento de tal derecho. Particularmente, la discusión se centra en los retos que la regularización de la tenencia de la tierra plantea para el ejercicio ciudadano del derecho a la vivienda, pues este proceso se enmarca en un régimen político que condiciona el cumplimiento de este derecho.

Es posible afirmar que la regularización o titulación de la tierra urbana ha sido la principal estrategia del Estado mexicano para permitir que los sectores de menores ingresos cuenten con un techo, pues la necesidad de vivienda no ha podido ser cubierta por los gobiernos ni el mercado inmobiliario.

A pesar de que este derecho se encuentra incorporado en la legislación internacional y, en el caso de México, garantizado en el artículo 4º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Poder Ejecutivo, 1917), en la práctica, dos terceras partes de las viviendas han sido construidas por sus propios habitantes (ONU y Sedesol, 2011:49), en un proceso que se conoce como producción social de vivienda (PSV), autoconstrucción o urbanización popular (Duhau y Giglia, 2008:127). En el estado de Nuevo León, como en el resto de México y otros países de América Latina, los asentamientos irregulares (en adelante, AI) se han institucionalizado de tal manera que para las familias de bajos recursos han sido la forma más racional de apropiarse del espacio urbano. Como señala Mathieu (1997:247): “la ‘no ciudad’ de los excluidos es un medio claramente planificado para delegar a los pobres la construcción de la extensión urbana”. Está ampliamente documentado cómo la institucionalización de la regularización de la tenencia de la tierra refleja, por sí misma, una sociedad donde el derecho a la vivienda, en principio, no se cumple. Además persisten lagunas de información respecto de la efectividad de la respuesta del Estado para hacer cumplir este derecho constitucional. De hecho, el programa Hábitat de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realiza esfuerzos permanentes para adaptar los documentos normativos a las realidades sociales de la gente en la construcción de sus viviendas y en las necesidades que se consideran básicas (Gledhill, 2010:110).

El argumento principal de este artículo es que el Estado, además de no garantizar el cumplimiento del derecho a la vivienda de manera equitativa –más bien, lo delega a la población marginada, que se provee a sí misma de un hábitat–, obliga

a los ciudadanos a entrar en un laberinto corporativista, clientelar y burocrático, que inhibe el ejercicio ciudadano de este derecho.

El enfoque teórico a través del cual se presenta este análisis es el del derecho a la vivienda. Se toman algunas nociones de “El derecho a la ciudad” de Henri Lefebvre (1978), texto que introdujo este concepto; así mismo se resumen las legislaciones internacional y nacional en la materia.

El cuerpo principal de este artículo está destinado a presentar y discutir los resultados de una investigación de campo efectuada en un asentamiento en proceso de regularización, ubicado en la ciudad de Guadalupe, en el área metropolitana de Monterrey (AMM), Nuevo León. Este trabajo de campo consistió en la observación no participante de reuniones entre vecinos y autoridades, así como la realización de entrevistas a las mujeres que gestionaron la regularización, al funcionario encargado de manera directa de la regularización de la tenencia de la tierra en el estado de Nuevo León y a un informante clave involucrado en el área de desarrollo urbano. La información fue recopilada de abril a diciembre de 2012 y las entrevistas fueron domiciliarias, sin previa cita.

Con este análisis se muestra cómo el derecho a la vivienda no se defiende o reivindica, sino que es el objeto principal de una relación peticionaria y clientelar, en la que los ciudadanos perciben que la irregularidad en la que viven elimina sus derechos. Pero también se discute cómo existe ya un cierto conocimiento experto por parte de los ciudadanos para sortear los retos que el régimen político constantemente les plantea.

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda

El derecho a la vivienda en México no se ejerce, principalmente, por la escasez de recursos de gran parte de la población y la ausencia de una política de Estado en la materia. Datos de 2011 (ONU y Sedesol, 2011:49) revelan que la banca comercial ofrece opciones de financiamiento únicamente para la población que percibe ingresos superiores a los nueve salarios mínimos (26.6%), mientras que los organismos nacionales de vivienda atienden a los hogares que ganan de tres a seis salarios, que representan 44 por ciento de la población. El restante 30 por ciento de los ciudadanos lo resuelven mediante la autoconstrucción o la mencionada PSV. La ausencia de una política social de vivienda para familias con ingresos menores

a tres salarios mínimos¹ ha propiciado que la mayor parte de los hogares se construyan mediante procesos de urbanización popular, que representan 63 por ciento del inventario nacional de vivienda (ONU y Sedesol, 2011:49). En este patrón de apropiación del suelo, los pobladores acceden a un lote mediante mecanismos que generalmente se hallan fuera de los marcos jurídicos (invasión o compraventa a un intermediario, sin conocimiento del dueño del terreno), y es así como están en posibilidades de construir progresivamente su vivienda (Duhau y Giglia, 2008:127).

En este sentido, México no es distinto del resto del mundo. Como señala Roy (2005), el reconocimiento de que la mayoría de las personas resuelven por ellas mismas sus necesidades de vivienda modificó las agendas de planeación urbana a principios de este siglo. La atención a la urbanización irregular se convirtió en eje de políticas de alto perfil por parte de la ONU y de los gobiernos de los países menos desarrollados y en vías de desarrollo, como México.

En el estado de Nuevo León, la mayor parte del déficit cualitativo de vivienda se explica por su ubicación en predios irregulares (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2004). El rezago no sólo radica en la mala calidad de la construcción y la carencia de servicios básicos, sino que además el promedio de personas por familia en los AI es de seis. Viven en la incertidumbre jurídica y enfrentan condiciones de insalubridad, así como un alto riesgo en su integridad física por las conexiones de servicios clandestinas.

Por otra parte, para el estado representan un problema, pues debe atender en forma cíclica las necesidades básicas e implementar continuamente programas asistenciales que no solucionan definitivamente las carencias.

Regularización de la tenencia de la tierra en Nuevo León

En Latinoamérica se estima que entre 50 y 75 por ciento de los asentamientos populares son producto de la apropiación ilegal de terrenos (Zárate, 2008). En la zona conurbada de la ciudad de México, 53 por ciento de la población ha accedido al suelo urbano a través de la posesión ilegal de la tierra (Duhau y Giglia, 2008).

En el caso del AMM, en 2000, aproximadamente 21 por ciento de la población habitaba en colonias de origen irregular (García, 2001) y 15 por ciento permanecía en la irregularidad, según las últimas cifras disponibles (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2004). En 2012 se contabilizaron 403 asentamientos irregulares

¹ En 2014, el salario mínimo oficial correspondiente a los municipios del área metropolitana de Monterrey es de 67.29 pesos diarios, equivalentes a 5.12 dólares estadounidenses.

en el área metropolitana, de los que solamente 95 están en proceso de regularización, de acuerdo con información del fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey (Fomerrey),² autoridad a cargo de las regularizaciones en el estado.

La irregularidad o informalidad urbana en materia de vivienda en el AMM se debe a tres razones que no son excluyentes entre sí; a saber, por: tipo de adquisición de la tierra, uso permitido del suelo y limitaciones legales o económicas de viviendas originalmente formales (García, 2001).

Los asentamientos informales según el tipo de adquisición de la tierra se deben generalmente a que el proceso de compraventa fue fraudulento. Esta modalidad, por lo regular, va acompañada de una segunda informalidad por uso permitido del suelo, pues son tierras que presentan dificultades para ser urbanizadas y por ello son fáciles de invadir o comercializar ilegalmente (García, 2001:127). Ante esta situación, los habitantes tienen que recurrir a la invasión o a los procesos de compraventa irregular para poseer un lote en esas tierras.

El tercer tipo de informalidad es incuantificable y obedece a diversas causas, como el hecho de que el dueño original haya vendido de manera irregular la vivienda o se haya construido una parte adicional a la casa sin licencia de construcción.

Fomerrey fue creado en 1973, como una respuesta a la proliferación de invasiones a propiedades privadas que venían ocurriendo con mayor frecuencia en el AMM desde 1967, año en que estalló la crisis de vivienda tras la prohibición de vender lotes en fraccionamientos populares (Villarreal, 1992:20). Esta falla, aunada al clima político de la época, derivó, en 1973, en el surgimiento del movimiento Frente Popular Tierra y Libertad, que buscaba la regularización de la tenencia de la tierra, así como la dotación de servicios, instalación de escuelas, tiendas populares, dispensarios médicos, clínicas y transporte (Ortega, 2002:XIX). En 1974, 43 por ciento de la población en el AMM no tenía posibilidades de adquirir los terrenos ofrecidos por el mercado inmobiliario (Villarreal, 1992:54).

Así, el objetivo original de Fomerrey fue “terminar con la invasión organizada de terrenos, contrarrestar la influencia que tenía el Frente Popular Tierra y Libertad y ofrecer una alternativa viable a los grupos de menores recursos” (Villarreal,

² Fomerrey es una institución oficial del gobierno de Nuevo León que fue creada en 1973 y tiene como misión instrumentar programas que faciliten la obtención de lotes de urbanización progresiva a los sectores de bajos recursos. Una de sus atribuciones es aplicar las leyes en materia de desarrollo urbano para regularizar los predios en posesión de grupos o familias ocupados de manera informal. El cumplimiento cabal de su misión y las inconsecuencias de su tarea no son el objeto de este trabajo.

1992:9). En 1979, el gobierno estatal creó el Programa Tierra Propia para acelerar la regularización de los terrenos y terminar con la ocupación irregular del suelo, actuando como mediador entre los propietarios y los posesionarios, mientras que Fomerrey se concentró en la oferta de lotes con servicios (Villarreal, 1992:36).

Durante la década de 1980, la oferta de vivienda en Nuevo León se multiplicó gracias a la política de urbanización progresiva de Fomerrey, así como al éxito de los programas de vivienda social. Desde 1974, el movimiento Tierra y Libertad había dejado de invadir predios; sin embargo, las invasiones se siguieron presentando por parte de grupos afiliados a organizaciones del PRI, como las confederaciones de Trabajadores Mexicanos (CTM), Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y Regional de Obreros y Campesinos (CROC) (Villarreal, 1992:22).

El Programa Tierra Propia se integró posteriormente a Fomerrey, dentro de la Dirección de Regularización de la Tenencia de la Tierra. A partir de la última modificación a su contrato, realizada el 18 de septiembre de 2003, la misión de este fideicomiso es “impulsar la integración del patrimonio familiar y mejorar la calidad de vida de los grupos socialmente vulnerables, mediante la instrumentación de programas que faciliten la obtención de lotes de urbanización progresiva” (Fomerrey, 2009).

El estado continúa apostando a esta estrategia de urbanización progresiva, pero es obvio que ha sido insuficiente: en el sexenio de 2003 a 2009, la demanda acumulada por parte de las familias de menores ingresos había sido de 24 000 lotes (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2004). En el mismo sexenio, Fomerrey se impuso la meta de regularizar 100 000 viviendas en todo Nuevo León, pero al final del período, el total de lotes regularizados fue de apenas 48 133.

A pesar del acelerado crecimiento urbano, no fue sino hasta 1988 cuando se contó con el primer documento de planeación oficial, el Plan director de desarrollo urbano del área metropolitana de Monterrey 1988-2010 (Gobierno del estado de Nuevo León, 1988). Esta herramienta dio a los municipios cierto margen para intervenir, pues los AI les generaban dificultades importantes. Una de ellas es que sin la regularización no pueden introducir los servicios públicos, lo que les acarrea problemas sociales y presión por parte de grupos políticos.

La *Ley de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano del estado de Nuevo León* (Gobierno del estado de Nuevo León, 1999) establece como una de las atribuciones municipales “elaborar y ejecutar programas para la regularización de la tierra urbana”; sin embargo, la insuficiencia de recursos imposibilita a las administraciones locales a enfrentar el problema como lo hace

Fomerrey. Es preciso resaltar que, en el caso de Nuevo León, la legalización es necesaria para la introducción de servicios públicos.

Derecho a la vivienda, derecho a la ciudad

El urbanismo surgió primero como un fenómeno y posteriormente se teorizó sobre él, es decir, se conformó como disciplina científica. Los procesos de urbanización y el concepto de ciudad, así como lo que se entiende por formal e informal dentro de ella, son áreas de estudio que han sido objeto de múltiples interpretaciones y tratamientos.

Karl Marx y Friedrich Engels (1974) plantearon que el fenómeno de urbanización podía ser entendido como la separación entre el capital y la propiedad territorial y que la división del trabajo llevó a la industrialización y la separación de las ciudades.

En el siglo XIX, en Inglaterra y Francia se realizaron estudios estadísticos que pretendían demostrar las relaciones entre clima, pobreza y criminalidad en las ciudades, con una clara orientación ideológica de demonizar a los pobres de las urbes. No obstante, los primeros estudios urbanos sistemáticos no fueron desarrollados sino hasta los inicios del siglo XX por la que se conoce como escuela de Chicago, con una fuerte impronta ecologista, es decir, que se limitaba a registrar zonas territoriales con características diferenciadas en una ciudad, sin pasar de meras descripciones fenomenológicas. Cuando se intentaba teorizar, se caía en los vicios ideologizantes de atribuir a los marginados los males de la sociedad.

El problema de la marginalidad es más complejo y amplio que la distribución de la población en una ciudad y no puede ser resuelto en este artículo. Podría decirse que en los años sesenta del siglo pasado –específicamente, en 1969– se vivificó el debate con los aportes de José Nun (2001), quien propuso la idea de masa marginal para ampliar las ideas marxistas sobre el ejército industrial de reserva. Según su tesis, la marginalidad en las ciudades latinoamericanas estaba relacionada con la migración masiva del campo a la ciudad, en donde lo rural era lo atrasado, mientras que lo urbano era lo moderno.

A partir de la teoría de Nun se configuraron dos corrientes que es pertinente mencionar por sus claras repercusiones sobre las políticas de los gobiernos latinoamericanos respecto de los asentamientos irregulares. Estas corrientes, identificadas por Jaramillo (1990:42), son las de derecha e izquierda. La primera consideraba que la ruralidad debía ser eliminada aun a costa de arrasar con los asentamientos o tugurios, idea que en la práctica derivó en el traslado de poblaciones a determinados

alojamientos considerados modernos. La segunda postulaba que la marginalidad era causada por el Estado y los grupos dominantes, por lo que la solución radicaba en ofrecer una política oficial de vivienda que estimulara la autoconstrucción.

Entre los críticos de las teorías de la marginalidad está Bryan Roberts (1980), quien se oponía a ligar pobreza y marginalidad porque ello suponía asignar a los pobres la incapacidad para salir de su condición, manteniendo concepciones elitistas sobre la pobreza.

En función de todo ello, este artículo se limita a asumir una condición existencial dada, sin abrir juicios sobre las causas de la marginación, que deben ser analizadas en un modo más profundo a partir de la dinámica de las relaciones sociales del capitalismo.

A partir del trabajo de Lefebvre (1978), el concepto del derecho a la ciudad se vuelve relevante. En el que se considera uno de los textos pioneros de la sociología urbana, el autor cuestionó los principios funcionalistas de la planeación urbana que estaban vigentes desde los inicios del siglo XX, al rescatar la idea de lo cotidiano y las significaciones que construyen los habitantes de las ciudades para dar significado a su propia vida. Imaginó ciudades donde sus habitantes no sólo debían poder habitar, trabajar, circular y cultivar el cuerpo y el espíritu, sino también desear, jugar, descubrir y dar libertad a sus capacidades simbólicas. Otra noción fundamental fue que la ciudad –como proyecto de la humanidad– debía ser compartida y disfrutada por todos, posibilidad realizable únicamente con la disolución de las clases sociales y el arribo del proletariado al poder. Todos debían gozar de la igualdad de acceso a las oportunidades y espacios de la urbe. Esta fue la definición original del derecho a la ciudad.

Apenas dos años antes de la primera edición del libro de Lefebvre, en 1966 se había redactado el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (PIDESC) (ONU, 1966), que, sin embargo, entró en vigor en 1976. En el artículo 11 quedó consignada la obligación de los Estados firmantes de reconocer “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. En seguida se acotó que los Estados se comprometían a tomar las medidas necesarias para asegurar la efectividad de este derecho. Este documento daba seguimiento a la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (ONU, 1948), que en su artículo 25 ya había reconocido el derecho a la vivienda como una de las condiciones para que todos puedan disfrutar un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar de sí mismos y sus familias.

Estos antecedentes se unirían varios decenios después cuando, en la década de 1990, la ONU solicitó a una comisión que aclarara el significado y alcance del derecho a la vivienda (Gledhill, 2010:111). Se buscó relacionar este último con otros derechos, como el correspondiente a la seguridad y la dignidad. La nueva perspectiva condujo a cambios en varias esferas políticas, entre otras, la sanción de una nueva ley de vivienda en México en 2006.

Según el diagnóstico de Gledhill, el cambio impulsado por la ONU no amplió las ofertas de financiamiento asequible ni los enfoques de los programas de desarrollo urbano ejecutados por el Estado, pues aún prevalece un “enfoque predominantemente burocrático y de arriba abajo, en el control del uso del espacio urbano, orientado también a construir clientelas políticas” (Gledhill, 2010:113).

En el mismo sentido, Duhau (2002:261) afirma que en los programas de regularización de la tenencia de la tierra se ha establecido un amplio espacio para el desarrollo de prácticas clientelares, que dependen mucho de la calidad de la relación entre gobernantes y gobernados, y de qué tanto estos últimos actúan como ciudadanos o sujetos portadores de derechos. Un reporte de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) apunta el clientelismo como uno de los factores que impiden el correcto funcionamiento de los programas de regularización en esta región (Clichevsky, 2006:25).

Ya en 1972, Quijano postulaba la existencia de una nueva modalidad de acción política burguesa, “que configura un sistema de relaciones políticas paternalistas entre el Estado y esos grupos populares” (1972:99). Veía este autor que los políticos burgueses manipulaban a las poblaciones marginadas, conformando con ellas una base de organización popular, diferente de los grupos de sindicatos.

Más recientemente, se han realizado investigaciones que analizan la relación entre estas organizaciones vecinales y el Estado en el marco del clientelismo. Entre estos estudios se pueden citar los de Merklen (1997) en Argentina; Audelo, (2004), Schteingart (1997) y Tejera (2009) en México; y Weinstein (1996) en Ecuador.

Una crítica frecuente (Gledhill, 2010; Roy, 2005; Olivera, 2011) es que, aunque el derecho a la vivienda se ha redefinido de una manera más incluyente al introducir consideraciones sociales y culturales dentro de lo que considera vivienda adecuada, no se han incorporado los temas que promoverían la sociabilidad entre los vecinos y el mejoramiento de todo el espacio público, es decir, del hábitat. En los estatutos vigentes de ONU-Hábitat, el derecho a la ciudad se describe como la garantía de “todos y todas a un lugar seguro donde vivir en paz y con dignidad” (ONU y Sedesol, 2011:78).

Por otro lado, desde la sociedad civil se generó un movimiento que culminó con la firma de la *Carta Mundial de Derecho a la Ciudad* (ONU, 2004), en la que se reconoce este derecho como el acceso equitativo de todas y todos a la ciudad, dentro de seis principios básicos: el ejercicio pleno de la ciudadanía; la equidad distributiva y el usufructo pleno, por parte de todos los habitantes, de los recursos, bienes y servicios; una intensa participación de los ciudadanos en la gestión urbana; la planeación y producción democrática de la ciudad; el manejo sustentable y responsable de los recursos naturales y energéticos y, finalmente, el disfrute democrático y equitativo de la ciudad como un espacio abierto al intercambio, el encuentro, el ocio, la recreación y la creatividad colectiva.

DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

Metodología

La unidad de análisis fue seleccionada de forma aleatoria de entre una lista de 95 asentamientos que en 2012 se encontraban en proceso de regularización en el AMM, a través de Fomerrey. Se trata de la colonia Nuevo Milenio segundo sector, ubicada al sureste del municipio de Guadalupe, en una zona aledaña a las vías del ferrocarril Monterrey-Tampico.

Entre el 18 de junio y el 8 de diciembre de 2012, se efectuaron entrevistas a 15 habitantes de este asentamiento, de los cuales 12 eran mujeres que se habían involucrado en la acción colectiva y tres varones vinculados, de alguna manera, con las mujeres mencionadas. En el tiempo del trabajo de campo, dos de las entrevistadas eran las líderes de la acción colectiva. Otra de ellas lo había sido antes y tuvo conflictos por los cuales llegó a ser encarcelada. El resto eran personas vinculadas con las líderes, y algunos de los esposos de ellas se negaron a ser entrevistados. Las entrevistas fueron domiciliarias sin cita previa. Los nombres de los entrevistados han sido modificados para preservar su identidad.

Dimensiones analíticas

En la teoría de Alberto Melucci (2002) sobre la acción colectiva, el objetivo principal del investigador es entender qué es lo que mueve esta acción desde adentro, es decir, en las redes sociales y relaciones cotidianas entre los actores. Desde esta posición teórica, el trabajo de análisis consistió en la descomposición de la unidad empírica y en el señalamiento de sus componentes analíticos simples. Estas dimensiones analíticas básicas son las siguientes:

1. *Solidaridad*: capacidad de los actores para reconocerse a sí mismos y ser reconocidos como parte de una unidad (identidad colectiva).
2. *Conflicto*: oposición entre dos o más actores que compiten por los mismos recursos a los que se les atribuye un valor.
3. *Transgresión a los límites de compatibilidad del sistema*: los límites de compatibilidad son el rango de variación que puede tolerar un sistema sin que se modifique su propia estructura.

Para esta investigación se buscó identificar las dimensiones analíticas de la acción colectiva que se presentaron en el caso de la colonia Nuevo Milenio segundo sector. Así mismo se respondió a la cuestión de si lo que podría considerarse a primera vista como una conducta desviada en los términos de Melucci, representaba una dimensión de conflicto que podría calificarse como de reivindicación ciudadana del derecho a la vivienda y a la ciudad.

En particular, el análisis se enfocó en caracterizar el papel que juega el derecho a la vivienda entre los actores de la acción colectiva: si es o no una reivindicación importante en la definición que los actores expresan del conflicto y en los fines de su movilización.

Reconstrucción histórica de la colonia

Al iniciar las entrevistas, en junio de 2012, la colonia Nuevo Milenio segundo sector ofrece una inverosímil estampa urbana: un conjunto de viviendas construidas, en su mayoría, con materiales precarios como tablas, láminas, plásticos y lonas, rodeadas de terracería y sin banquetas. La vía pública está ocupada por los caballos, carretones y bultos de basura, pues es en la calle donde los carretoneros realizan la separación de los desechos. El asentamiento se encuentra en un enclave franqueado en todas direcciones: al sur, por las vías; al norte, por la barda perimetral de un fraccionamiento cerrado de clase media; y al oriente y poniente, por instalaciones industriales. Cuenta con una sola vía de acceso peatonal hacia la avenida Ruiz Cortines, que es un callejón aldeaño a un panteón y sin luz mercurial. El acceso para los vehículos es un camino de terracería de 500 metros de largo que bordea las vías.

Durante aquel mes comenzó la introducción del agua entubada y el drenaje y, al finalizar el trabajo, en diciembre del mismo año, la colonia ya contaba con todos los servicios básicos, excepto electricidad.

La historia de la Nuevo Milenio segundo sector se remonta a 1985, cuando Silvia, en su papel de secretaria general de la Unión de Carretoneros de la CROC,

llegó a vivir a esta área por la necesidad de usarla como depósito del material reciclable que recolectaba.

Como ya se vio en el apartado sobre la regularización de la tenencia de la tierra en Nuevo León, durante la década de 1980, la oferta de vivienda se multiplicó, pero las invasiones a terrenos particulares se siguieron presentando por parte de grupos afiliados a organizaciones priistas, como la CROC. En este contexto, Silvia llevó a un grupo de carretoneros a vivir a este terreno, que en ese entonces estaba vacío: “Este predio a nosotros nos lo consiguió el señor Homero Ayala, que en ese entonces era dirigente de la CROC de aquí de Guadalupe. Yo trabajé mucho tiempo para ellos, para el partido y para la CROC [...] Nos lo consiguió para tirar basura” (Silvia, 56 años, comunicación personal, 10 de agosto de 2012).

Relata que empezaron a llegar carretoneros a “limpiar el área”, al tiempo que buscaban al dueño. Éste no se presentó sino hasta 1996, pero no les acreditó la posesión del terreno y en realidad nunca cumplió sus amenazas de desalojo, por lo que no le creyeron. En los años siguientes, el dueño murió y sus tres hijos reclamaron el terreno y designaron un albacea que se encargaría de negociar con los poseedores. El primer paso que esta persona les sugirió fue formar una asociación civil que representara a todos los habitantes del asentamiento. Así lo hizo Silvia ante un notario público recomendado por el mismo albacea. En octubre de 1998, la asociación civil obtuvo del cabildo de Guadalupe el permiso para fraccionar. Finalmente, llegaron a un acuerdo con los dueños: los vecinos lograron un precio de 10 800 pesos por cada lote, a cambio de desalojar la mitad del terreno. El objetivo de los dueños era que al menos esta mitad pudiera ser vendida a un precio competitivo en un futuro. En septiembre de 1999 ya estaban firmando el contrato, comprometiéndose a pagar el gran total de 1 860 000 pesos. Cada lote medía 6 por 15 metros.

Cabe destacar que el contrato no fue celebrado de manera individual con los dueños, sino que fue un convenio único firmado por Silvia como representante de la asociación civil. Por eso había un pago total comprometido. En este caso, Fomerrey sólo fungía como mediador administrativo, aclara Silvia, por lo que les estaba cobrando una comisión de cinco por ciento.

El problema sobrevino varios años después, en 2003. Según palabras de Silvia, actor del incidente, los hechos sucedieron así:

Pero cuál sería mi sorpresa de que muere don Gerardo, fallece don Gerardo... entonces, a los 15 días de que él fallece, a mí me sueltan una orden de aprehensión... ¿Por qué? Porque dicen que yo desfalqué con 1 860 000 pesos, o sea, me estaban

acusando del monto total, siendo que cuatro personas se habían puesto de acuerdo con Miguel, que era el que quedaba como encabezado de los albaceas. Entonces se ponen de acuerdo y les dice “qué pasó, po’s aquí está faltando dinero”. Entonces ya no me hablaron a mí, sino a la que ahorita es la juez, a la señora de la tienda, a la otra señora de la tienda y al de la esquina. Entonces él les dice que po’s que le ayuden, ¿verdad?, que le ayuden a echarme pa’ fuera y que él les da una recompensa (Silvia, 56 años, entrevista, 10 de agosto de 2012).

La señora Silvia señala que fueron 90 personas quienes firmaron su denuncia, mientras que una nota periodística publicada por *El Norte* consigna que presuntamente fueron 172 personas afectadas (Rivera, 2003).

Finalmente, lo que Silvia arguye que ocurrió fue una autoinvasión orquestada por uno de los dueños, con el fin de obtener un mayor ingreso por la venta de los terrenos. En el área gestionada por la líder, el precio por lote fue de 10 800 pesos (cabe observar cómo aumentó después el valor de mercado, pues en el sector que comenzó a regularizarse en 2012, el precio por lote sería de 51 900 pesos a pagar en tres años).

Las versiones sobre las denuncias de fraude contra Silvia han variado en distintos testimonios. En el entendido de que no es el objetivo de esta investigación juzgar las actuaciones de las participantes de la acción colectiva, se resumió brevemente la versión de Silvia por su importancia para comprender los conflictos presentes en este proceso de regularización.

Silvia fue absuelta en agosto de 2004, 18 meses después de su detención. Durante este tiempo, fue regularizado el primer sector de la colonia. Con el paso de los años, el terreno aledaño continuó poblándose y sus habitantes se organizaron para un nuevo proceso de regularización, esfuerzo que culminó en 2012.

LA REIVINDICACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA ACCIÓN COLECTIVA PARA LA REGULARIZACIÓN

Con miras a su regularización, la colonia Nuevo Milenio segundo sector desarrolló diferentes formas de acción colectiva a lo largo de los años. Existen ciertos hitos que cada persona ha narrado desde un ángulo distinto, ofreciendo su propia versión de los hechos, como la fundación de la colonia, el encarcelamiento de Silvia, los factores que contribuyeron al éxito de la regularización, el papel de las líderes, la visita del gobernador Rodrigo Medina de la Cruz (2009-2015) y la intervención de la exalcaldesa de Guadalupe, Ivonne Álvarez (2009-2012).

La acción colectiva se desarrolló entre conflictos derivados de las personalidades de las líderes que fueron surgiendo, y también por las relaciones con las instancias externas que prometían ayudarles en sus objetivos. Las labores de gestión recayeron en las líderes y grupos de mujeres que colaboraban como recaudadoras de apoyos entre los colonos, o como apoyo moral en las negociaciones con los distintos actores relevantes para la regularización. Como se verá más adelante, el estado también delegó algunas de sus funciones importantes en las participantes de la acción colectiva, como la asignación de lotes a las familias, la mediación de conflictos entre vecinos y el dominio y apropiación del entorno físico para la ordenación vial de la colonia.

Como resultado del primer esfuerzo de acción colectiva, 160 lotes que se encontraban al oriente de la Nuevo Milenio fueron regularizados en 2004. El resto del asentamiento, compuesto por 157 viviendas, inició el proceso de regularización a principios de 2012; específicamente, lo que comenzó fue la firma de contratos de compraventa entre Fomerrey y cada colono. Una vez terminados los pagos, podrán acceder a las escrituras de sus terrenos. El camino hacia esta segunda regularización fue azaroso. A continuación se expone la evidencia que ilustra la conclusión principal de esta investigación: que la reivindicación del derecho a la ciudad y la vivienda no fue uno de los fines manifiestos de la acción colectiva.

Tratando de aportar a la claridad, se organizó la evidencia alrededor de dos grandes ejes: el sentido otorgado por los actores sociales a su lucha por la regularización y las reglas no escritas que las participantes de la acción colectiva reconocieron para el éxito de este proceso.

El sentido de la acción colectiva

En este apartado se comenzará explicando, en primer término, los principales hallazgos respecto de los nexos entre el sentido de la acción colectiva y el perfil laboral de los carretoneros y, en segundo, el sentido de los derechos y obligaciones que –despojados de su versión liberal—³ aparecen con nuevas significaciones en el discurso de las participantes. Finalmente se buscará comprender cómo la posesión de un terreno es el objetivo compartido por todos los participantes de la acción colectiva, aunque con algunos matices.

Respecto de la relación entre su ocupación y el asentamiento, los carretoneros entrevistados citan razones prácticas. Para quienes ejercen esta actividad informal,

³ Los derechos y obligaciones emanados de la ciudadanía.

el trabajo está ligado a la vivienda: su residencia no se puede deslindar de su empleo. Necesitan una casa para habitar en un entorno que les permita realizar su trabajo, objetivos que únicamente pueden lograr si se mantienen unidos.

En su lugar de residencia almacenan la basura y la separan. Ahí estacionan el carretón y mantienen al animal de tracción. Es una actividad que, al ser informal y provocar efectos secundarios nocivos, no se permite realizar en ningún fraccionamiento o colonia popular. Por eso los carretoneros viven siempre en comunidades, en asentamientos no oficiales donde se toleran sus prácticas laborales. El grupo de carretoneros que llegó a la colonia Nuevo Milenio en la invasión de 1985 buscaba su subsistencia. En palabras de Silvia:

Entonces, po's como todos vivíamos retiradito, unos en Valle Soleado, y así, entonces nos fuimos dejando las cargas de este lado como cartón, periódico, todo lo reciclable. Entonces llegó el momento en que dije: "vamos a echar unos techitos y si sale el dueño y nos vende, ¡qué a todo dar!, y si nos echa, po's ni modo", ¿verdad? Era un riesgo que debíamos –¡debíamos!, porque teníamos la necesidad– de correr (Silvia, 56 años, entrevista, 10 de agosto de 2012).

Además de estas razones prácticas, aluden a la identidad que destaca Melucci (2002) en la acción colectiva, pues mencionan a los carretoneros como una clase distinta de personas, que necesitan vivir juntas porque sólo entre ellas se comprenden y toleran. En palabras de María Elena, líder en el esfuerzo de regularización:

[Al llegar aquí] *¿venían de otra colonia?*

Pues mucha gente, como sabe, era carretonera. Entonces en las colonias que ya están regularizadas y con pavimento, po's no los querían por los caballos y por la basura (María Elena, 36 años, entrevista, 20 de junio de 2012).

Hortensia, comerciante y excarretonera, quien participó en la fundación de la colonia, menciona el arraigo sentido respecto de la tierra y de la identidad del carretonero, que parecen fundirse en un mismo significado:

Y cuando deja el carretón, ¿por qué no regresó a la otra casa?

Porque... por lo que le digo, la vida del carretonero está aquí. Donde están los carretoneros era la vida de nosotros y po's me tocó la suerte de tener otro giro de trabajo y po's aquí me quedé, aquí me quedé. Dejé de ser carretonera y aquí estamos, pero siempre apoyando al carretonero (Hortensia, 54 años, entrevista, 26 de agosto de 2012).

En cuanto al segundo punto, el sentido de la relación con el Estado no es reivindicativo de un derecho, sino peticionario. La obtención de recursos es parte de una relación de simpatía con las autoridades, no una responsabilidad del Estado. El éxito de la acción colectiva no depende de factores institucionales sino de reglas no escritas, como la asistencia a eventos políticos, las relaciones de amistad con dirigentes gremiales, la disposición de actores políticos con autoridad y, desde el principio, la invasión misma del terreno.

Por ejemplo, la introducción de los servicios básicos se menciona como un “regalo” del gobernador, citado en su persona, no como cabeza de una administración estatal:

¿Y eso lo gestionaron después de que comenzó la regularización?

Mmh, no, bueno, de todo eso vino el gobernador, Rodrigo Medina. Primero nos trajo unos paquetes de láminas con barrotes, que todavía estábamos sin regularizar. Y luego despuesito nos trajo la noticia. Dijo: “ya, introducción de agua, luz y drenaje, y pavimentación gratis”. Entonces, pues todo eso nos lo regaló el gobernador. Estamos bien agradecidos con él porque nadie nos había hecho caso hasta ahora que llegó la licenciada Ivonne y pues fue la que nos apoyó más (María Elena, 36 años, entrevista, 20 de junio de 2012).

Entre los entrevistados se maneja el discurso de los derechos como algo que se gana con los años de residir en la colonia, de haber sobrevivido a las vicisitudes del clima y a la domesticación del terreno. Por eso en este artículo se afirma que sí existe una noción de derechos, pero no en el sentido liberal. Por ejemplo, al referirse a las personas que llegaron a la colonia cuando inició la regularización, dice María Elena:

Ahí hubo gente que se nos metió, que po's acababa de llegar, que no le sufrió, la verdad, con nosotros. Entonces yo decía: “es injusto que vayas a acomodar a esta persona que acaba de llegar a gente de nosotros que sí le hemos sufrido, entre lodazales... aguas fuertes, vientos... ¡todo!”. O sea, a mí me parecía un poco injusto. Pero po's ahí como quiera, ahí vamos lidiando con esta gente, ¿verdad? (María Elena, 36 años, entrevista, 20 de junio de 2012).

Por último, contar con un terreno propio le da un sentido claro a la acción colectiva, pero esta afirmación admite al menos dos matices. Primero, la tierra y la vivienda no se desean como activos o inversiones. Lo que buscan es la certeza jurídica y la inserción en la legalidad que les darán las escrituras.

Este sentido de la acción colectiva se entiende fácilmente cuando se comprende que la tierra es algo que de hecho ya les pertenece, aunque no hayan empezado a pagarla. El terreno lo fueron ganando al habitarlo, con el paso de los años. Es lo que expresa Fabiola, carretonera, madre de cuatro hijos y jefa de manzana, al hablar de “hacerle calor al terreno”: “po’s ya después con el tiempo que nos dijeron que teníamos que estar po’s en el terreno, ya tenía uno que venir a hacerle calor al terreno, si no se lo quitaban a uno” (Fabiola, 42 años, entrevista, 25 de septiembre de 2012).

Ese lote en el que se encuentran ya ostenta para ellos un valor de uso, y pagar para que legalmente les pertenezca no va a mejorar su situación en lo material; al contrario, saben que les mermará significativamente su economía, al grado de que muchos de ellos no saben si podrán continuar en la colonia.

Cuando se le pregunta a Liliana, carretonera, si pensaría en vender la casa cuando posea las escrituras, responde tajantemente que no. La razón: el arraigo a una vivienda por la que se ha sufrido física y emocionalmente:

Y su casa, cuando la acabe de construir, ¿la vendería?

No, no, porque son muchos años que he estado aquí, muchos años sufriendo frío, el lodo, lluvias, o sea, de todo aquí, zancudos, y ¡no, no, no! Sin luz, sin agua y todo el tiempo con agua de pipa. No, nunca lo voy a vender... bueno, mientras yo viva, ¿verdad? Quién sabe mis hijos, pero mientras yo esté viva y mi esposo, po’s no; son muchos años de sufrir (Liliana, 39 años, entrevista, 12 de septiembre de 2012).

En cuanto al segundo matiz, la regularización se desea porque es la única posibilidad de mejorar algún día las condiciones materiales de su existencia. Este objetivo está por encima de la ambición personal de una casa. En su testimonio, María Elena relata que ella fue una de las vecinas que alguna vez construyeron su vivienda con materiales fijos, aun sabiendo que el terreno que ocupaba no iba a ser el definitivo. Cuando inició la regularización y cambió todo el trazo de la colonia, su vivienda tuvo que ser demolida, pero esto no importó:

¿Y así la tiró?

Así la tiramos. Yo tiré toda mi casa.

¿Por qué la tiró cuando se cambió, según lo que vino Fomerrey y ordenó...?

Porque yo estaba enfrente y ahí enfrente va a ser en un futuro... ahí va a pasar la avenida y van a ser cuatro carriles (María Elena, 36 años, entrevista, 20 de junio de 2012).

Las reglas no escritas del proceso de regularización

A continuación se explicará por qué la actuación conforme a la ley no es una impronta que dirija la acción colectiva, sino una oportunidad a la que se accede únicamente a través de una persona o una instancia con poder. Esta afirmación nos conduce a la siguiente idea: existen reglas no escritas sobre el proceso de negociación que son más importantes que los procedimientos institucionalizados.

Acerca del primer argumento, en el inicio de la acción colectiva para la regularización de la tenencia, se buscó actuar legalmente cuando así lo dispuso el primero de los tres dueños con quienes negociaron. Según Silvia, fue posible llegar a un acuerdo gracias a que esta persona entendía el “problema social” que prevalecía en el asentamiento y a que era amigo del dirigente de la CROC.

En ese momento, la legalidad es vista como un medio para alcanzar los fines, pero esa legalidad es una posibilidad que está a su alcance sólo cuando una persona con poder se los permite; es decir, el dueño los vio con simpatía y por eso se ofreció a llegar a un acuerdo legal: “a nosotros nos estaba haciendo una concesión de precio por el problema social que estábamos viviendo, que era amigo del señor Homero y que quería solucionar este problema. El señor se portó a la altura, el licenciado Gerardo” (Silvia, 56 años, entrevista, 10 de agosto de 2012).

Esto permite entender el peso que ejercen los factores no institucionales para el éxito de la regularización, como el papel de la perseverancia, la labor de los intermediarios, las centrales obreras y los gobernantes.

En el manual de operación de Fomerrey, el proceso de regularización queda esquematizado como si fuera un conjunto de pasos por seguir y el ciudadano sólo tuviera que pasar de una ventanilla a otra para terminarlo. En el discurso de las entrevistadas, en cambio, queda claro que la regularización es un proceso largo y complejo, en el que el principal factor de éxito es la perseverancia. María Elena describe su propio trayecto en la acción colectiva como un largo camino, en el que fue acompañada por intermediarios de las centrales obreras:

No, [en] la CTM había un... lo que es José Rosales; él fue uno de los que nos empezó a ayudar a presionar, vaya, a presionar y pues “y muévete y no te dejes, y haz esto y haz lo otro”. Entonces... pues José Rosales fue el que... uno de los que nos impulsó más. Este Rogelio, también, Rogelio... él fue uno de los que nos echó bastante la mano... de que nos decía: “no te dejes y síguele adelante y no te canses”, y uno a veces ya cansada, ¿verdad?, porque pues aquí llegó una persona y otra a querer regularizar y nunca pudimos (María Elena, 36 años, entrevista, 20 de junio de 2012).

María Elena no habla de su perseverancia con formalidad, sino más bien en un tono jocoso. Cuando narra que fue la propia exalcaldesa quien le informó que se había aprobado la regularización, describe esta conversación:

—Ya, fuiste un cadillito pero lo lograste.

Le dije:

—¿Por qué, lic.?

Dijo:

—Ya, entra la regularización, así que ponte las pilas y vas a tener mucho trabajo.

—Bueno, po's 'ta bien.

Y sí, nos pusimos las pilas y po's gracias a Dios ahorita estamos en la introducción de agua y drenaje y po's pavimentación ya ahí viene y la luz (María Elena, 36 años, entrevista, 20 de junio de 2012).

Además de la perseverancia, las relaciones personales con las autoridades e intermediarios indicados se mencionan como medios que posibilitan la acción. En el testimonio de María Elena, la exalcaldesa fue la intermediaria clave para que los dueños accedieran a vender sus tierras por un precio accesible:

¿Ella [la exalcaldesa Ivonne Álvarez] les dio cita o de qué manera les abrió las puertas en Fomerrey?

Ella anduvo intermediando ahí porque el dueño nos pedía bastantito, ¿verdad? Entonces... de hecho, un día que llegamos, el dueño nos dijo: “Yo no quiero saber ni del PRI ni del PAN ni de ningún partido político”. Dijo: “Yo lo que quiero es mi dinero”. Dijo, “Yo aquí me importa poco que de qué partido vengan”. Y pues ahí como quiera, ahí anduvo la CTM ahí metida conmigo, y ahí apoyándome, ayudándome y este... y po's hasta que lo logramos, o sea, ya ella anduvo, ahí intermedió con el dueño y le dijo: “Échales la mano” y nos lo dejó un poco más a la mano (María Elena, 36 años, entrevista, 20 de junio de 2012).

Esta relación tomó un carácter clientelar, como se evidencia en diferentes testimonios. En palabras de Fabiola:

¿Cómo qué tipo de apoyos les pedía?

Po's [a] veces así hacía eventos ella aquí mismo en el ranchito y ya ella nos mandaba hablar que la apoyáramos, o sea, con la gente, ¿verdad?, para que estuvieran ahí cuando ellos venían, todos, pa' estar allí viendo qué es lo que iba a hacer, qué es lo que iba a proponer (Fabiola, 43 años, entrevista, 25 de septiembre de 2012).

Las mujeres que lideraron la acción colectiva para la regularización del AI destacan en sus discursos el rol de la alcaldesa para convencer al dueño de los terrenos de que disminuyera el pago que pedía por la venta. También ponderan en gran medida el papel del gobernador priista del estado de Nuevo León, pues fue quien se presentó en la colonia para anunciar –a los colonos y a la prensa local– la introducción de los servicios.

Y ya tienen los servicios básicos.

Sí... tenemos ya servicios y todo; nos los pusieron. Y el drenaje pues ellos nos lo pusieron. Nosotros estamos pagando nada más el contrato y en partes también; nos dan facilidad también. O sea, estuvo muy bien, muy buena la visita que nos dio el gobernador aquí.

Usted cree que eso fue lo que más influyó aquí.

Pues yo, yo creo que sí, porque todo lo que nos prometió cumplió (Dolores, 55 años, entrevista, 8 de diciembre de 2012).

Esa visita está consignada en una nota periodística, en la que se detalla la inversión anunciada por el gobernador para la introducción de los servicios (García y Rodríguez, 2011), mas no se hace mención de la antigüedad del asentamiento ni de la carencia de programas de vivienda para trabajadores informales como los carretoneros.

Respecto de la labor de las propias vecinas, el involucramiento en las tareas de gestión les exige sacrificios y aprendizajes que, a lo largo de los años, van marcando la historia de sus vidas y las de sus familias. El mayor sacrificio que señalan es que dedican menos tiempo a la atención de su familia:

A veces sí como que se nos complicaban las cosas...

¿Por el tiempo?

Sí, por el tiempo, porque yo no sabía si mis hijos se iban a ir comidos a la escuela, si a lo mejor no les había dejado dinero o porque nos aventábamos todo el día...

Entonces... sí fue bastante la lucha, pero lo logramos (María Elena, 36 años, entrevista, 20 de junio de 2012).

CONCLUSIONES

En la relación entre los ciudadanos del asentamiento irregular y el estado, la reivindicación del derecho a la vivienda y a la ciudad no estuvo presente como un fin de la acción colectiva. Esta relación fue peticionaria, en congruencia con el régimen polí-

tico de marcado carácter clientelar en el que operan los actores políticos (Fomerrey, el gobierno municipal priista de Guadalupe y las centrales obreras del PRI).

En esta investigación se afirma que esto es así porque los repertorios con mayor posibilidad de éxito son las actuaciones clientelares, exigidas por los intermediarios (la exalcaldesa, líderes de centrales obreras y el mismo gobernador) entre los ciudadanos y Fomerrey.

Se entiende que las centrales obreras –parte orgánica del Estado priista mexicano– son un componente integral de la política que ha seguido ese Estado para proveer de vivienda a los sectores marginados, mediante la permisividad hacia los asentamientos irregulares.

Sin embargo, la acción colectiva –aunque no rompió con los límites de compatibilidad del sistema, que es una de las categorías analíticas propuestas por Melucci (2002)– se desenvuelve en un conflicto permanente con el Estado, no sólo con la entidad de regularización, sino también con los gobiernos locales. Esta confrontación proviene de su ocupación como carretoneros, actividad que es llevada a cabo en la informalidad.

Así mismo, no es posible afirmar que la acción colectiva se reduce a los repertorios clientelares, pues contó con una identidad propia que le permitió continuar por más de dos décadas. Persiguió la reivindicación de un derecho de otra naturaleza, perteneciente al orden de una lógica comunitaria: un derecho ganado por la antigüedad y nivel de participación en el asentamiento, por ser carretoneros y por la solidaridad mostrada en la construcción social del entorno físico.

Este derecho quedará cristalizado no en la forma de inversión o un valor de mercado, sino en la certeza jurídica de que el Estado reconozca lo que de hecho ya les pertenece, pues por años esas tierras les han reportado un valor de uso. Como mencionó Fabiola, carretonera, el terreno les llegó a pertenecer por haber permanecido “dándole calor”.

Además de las prácticas clientelares, otro reto para el ejercicio del derecho a la ciudad en el proceso de regularización es la preponderancia de las reglas no escritas, como la perseverancia de los ciudadanos, las simpatías personales con los políticos en turno, la intervención de los intermediarios y el capital invertido por las mujeres en la acción colectiva.

Como se mencionó en la introducción de este trabajo, persisten lagunas de información respecto de la efectividad de esta respuesta del Estado para hacer cumplir el derecho constitucional a la vivienda: ¿cómo trastoca la regularización las vidas de los habitantes en estas colonias populares?; ¿qué políticas públicas podrían

elevar la calidad de vida en estas comunidades, además de los programas de mejoramiento de la infraestructura?; ¿de qué maneras transforma la regularización el uso del espacio público en estas colonias?; ¿cuáles agentes sociales y políticos están interviniendo en la ocupación, desarrollo y consolidación de los asentamientos constituidos informalmente en las últimas dos décadas?; ¿la legalización por sí misma mejora la calidad de vida?

Además, México carece de un conteo confiable de los asentamientos irregulares, tanto urbanos como rurales, así como de una evaluación de la calidad del hábitat y la vivienda en los poblamientos ya regularizados. Tanto en el ámbito nacional como en Nuevo León hacen falta estudios de caso con una mirada multidisciplinaria y trabajos que analicen el impacto de los cambios estructurales en el hábitat de los grupos marginados.

Por otro lado, no existen suficientes trabajos que aborden el tema a partir de una perspectiva de género, a pesar de que las mujeres juegan un papel preponderante en la acción colectiva para la regularización. Falta comprender la relación entre la capacidad organizativa de las mujeres y su ejercicio del poder (cómo se constituye y cuáles son sus mecanismos de producción y reproducción); los procesos desencadenados en la vida de las mujeres luego de su acción colectiva, es decir, su impacto en la equidad de género; conocer si los grupos de mujeres presentan características inherentes a su género y cómo impactan las capacidades administrativas adquiridas en el hogar.

En general, el campo de la participación femenina en la política informal—entendida como el conjunto de fuerzas sociales actuantes en la escena pública, fuera de las estructuras partidarias— es un área en la que todavía prevalecen más preguntas que respuestas.

REFERENCIAS

- AUDELO, Jorge, 2004, “¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática”, *Estudios Sociales*, Hermosillo, México, año/vol. XII, núm. 24, pp. 124-142.
- CLICHEVSKY, Nora, 2006, *Regularizando la informalidad del suelo en América y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*, Santiago, Chile, CEPAL.
- DUHAU, Emilio, 2002, “Políticas sociales, ciudadanía y descentralización”, en Marco Calderón, William Assies y Ton Salman, edits., *Ciudadanía, cultura*

- política y reforma del Estado en América Latina*, Morelia, México, El Colegio de Michoacán/Instituto Federal Electoral.
- DUHAU, Emilio y Ángela GIGLIA, 2008, *Las reglas del desorden: Habitar la metrópoli*, México, Siglo XXI Editores/UAM Azcapotzalco.
- FOMENTO METROPOLITANO DE MONTERREY (FOMERREY), 2009, “Informe primer trimestre del 2013”, Fomerrey, en <http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2009/Archivos/FOMERREY_0006_0002_20130300_T03_000014.pdf>, consultado el 24 de abril de 2014.
- GARCÍA, José y Alberto Rodríguez, 2011, “Arrancan obras por 31 millones”, *El Norte*, Monterrey, México, 14 de diciembre, sección “Local”, en <<http://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/Libre/VisorNota.aspx?id=1135063-325&md5=eed1ae7dd238fcb2911d86952f9f2e36>>, consultado el 25 de abril de 2013.
- GARCÍA, Roberto, 2001, “Asentamientos irregulares en Monterrey, 1970-2000. Divorcio entre planeación y gestión urbana”, *Frontera Norte*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, vol. 13, núm. 2, julio-diciembre, pp. 119-155.
- GLEDHILL, John, 2010, “El derecho a una vivienda”, *Revista de Antropología Social*, vol. 19, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 103-129.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, 1988, *Plan director de desarrollo urbano del área metropolitana de Monterrey 1988-2010*, Monterrey, México, Gobierno del estado de Nuevo León.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, 1999, *Ley de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano del estado de Nuevo León*, *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, núm. 27, 3 de marzo, en <http://www.nl.gob.mx/pics/pages/eco_leyes_base/DUMonterrey.pdf>, consultado el 22 de agosto de 2013.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, 2004, “Programa sectorial de vivienda y regularización de la tenencia de la tierra 2004-2009”, en <http://www.nl.gob.mx/pics/pages/programas_sectoriales/vivienda.pdf>, consultado el 22 de agosto de 2013.
- LEFEBVRE, Henri, 1978, *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ediciones Península.
- JARAMILLO, Samuel, 1990, “El desenvolvimiento de la discusión sobre la urbanización latinoamericana: ¿Hacia un nuevo paradigma de interpretación?”, en Mario Unda, edit., *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer*, vol. 2, Quito, Ciudad Centro de Investigaciones.
- MARX, Karl y Friedrich ENGELS, 1974, *La ideología alemana*, México, Ediciones de Cultura Popular.

- MATHIEU, Dominique, 1997, "Regularización durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari", en Antonio Azuela y François Tomas, coords., *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México, UNAM.
- MELUCCI, Alberto, 2002, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio de México.
- MERKLEN, Denis, 1997, "Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires", *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, núm. 149, mayo-junio, pp. 162-177.
- NUN, José, 2001, *Marginalidad y exclusión social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- OLIVERA, Guillermo, 2011, "Avances y limitaciones en la atención al problema de la vivienda y el suelo urbano en México. Una aproximación desde el marco jurídico institucional", *Territorios*, Bogotá, Universidad del Rosario, núm. 24, pp. 77-111.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), 1948, *Declaración universal de derechos humanos*, en <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>>, consultado el 19 de octubre de 2012.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1966, *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, en <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>>, consultado el 26 de julio de 2013.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2004, *Carta mundial de derecho a la ciudad*, en ONU-Habitat, Quito/Barcelona, Foro Social de las Américas/Foro Mundial Urbano, <http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3>, consultado el 19 de octubre de 2012.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) y SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL), 2011, *Estado de las ciudades de México 2011*, México, D. F., ONU-Hábitat.
- ORTEGA RIDAURA, Isabel, coord., 2002, *Nuevo León en el siglo XX. La industrialización: Del segundo auge industrial a la crisis de 1982*, Monterrey, México, Fondo Editorial de Nuevo León.
- PODER EJECUTIVO, 1917, *Constitución política de los estados unidos mexicanos*, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Poder Ejecutivo, 5 de febrero (última reforma publicada en el DOF el 7 de julio de 2014), en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>, consultada el 25 de abril de 2014.

- QUIJANO, Aníbal, 1972, “La constitución del mundo de la marginalidad urbana”, *Eure*, Santiago, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 2, núm. 5, pp. 89-106.
- RIVERA, Luis Antonio, 2003, “Detienen a defraudadora tras protesta de afectados”, *El Norte*, Monterrey, México, 8 de abril, sección “Local”, en <<http://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/Libre/VisorNota.aspx?id=254658-325&md5=5e9f0ef2d367d1dc4bf541c5c5d33883>>, consultado el 14 de agosto de 2012.
- ROBERTS, Bryan, 1980, *Ciudades de campesinos*, México, Siglo XXI Editores.
- ROY, Ananya, 2005, “Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning”, *Journal of the American Planning Association*, vol. 71, núm. 2, pp. 147-158.
- SCHTEINGART, Martha, 1997, “Urbanización popular y regularización de la tenencia de la tierra. Dos casos en municipios conurbados del Estado de México”, en Antonio Azuela y François Tomas, coords., *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México, D. F., Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos/UNAM.
- TEJERA, Héctor, 2009, “Prácticas políticas, imaginarios y ciudadanía: Las disonancias entre cultura y democracia en la ciudad de México”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, año 71, núm. 2, pp. 247-285.
- VILLARREAL, Diana Rebeca, 1992, *La política de vivienda del gobierno del estado de Nuevo León. 1970-1990*, Monterrey, México, UAM/UANL.
- WEINSTEIN, Marissa, 1996, *Estado, mujeres de sectores populares y ciudadanía*, Santiago, Chile, Flacso, sede Chile.
- ZÁRATE, María, 2008, “State Support for Social Production of Housing: México’s New Housing Law Exposes Planning Contradictions and Challenges”, *Global Hoy*, núm. 14-15, en <<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=5300&opcion=documento#ficha.gloobal>>, consultado el 10 de enero de 2013.