

# ¿Clientelismo o tecnocracia? La lógica política de la regularización de la tierra urbana, 1970-1988\*

ANN VARLEY

## INTRODUCCIÓN

**E**N LOS ÚLTIMOS DECENIOS, el gobierno mexicano ha venido entregando títulos de propiedad a las familias que viven en las colonias populares ilegales que circundan muchas ciudades del país.<sup>1</sup> En el presente trabajo se sostiene que la legalización de la tenencia de la tierra ha desempeñado una parte importante en el mantenimiento de la estabilidad política en el México urbano durante los últimos veinte años. Las implicaciones políticas de la regularización han sido ignoradas por los organismos internacionales que fomentan la legalización como parte de una estrategia para mejorar las condiciones de vivienda en los llamados “asentamientos irregulares” o “barriadas”.<sup>2</sup>

Aunque el desarrollo de vivienda ilegal afecta a todos los tipos de propiedad, aquí examinaremos la regularización de la tenencia en las tierras ejidales. La importancia del desarrollo urbano en este tipo de tierras ha sido evaluado, en fecha reciente, por Antonio Azuela (1989a: 62):

La urbanización de los ejidos es un claro ejemplo de la crisis actual del corporativismo mexicano, que se caracteriza por el desequilibrio entre la población que ha recibido beneficios del Estado y la creciente población que no los ha recibido y que además tiene que subsidiar a los primeros.

En este caso, los residentes ilegales en las tierras ejidales subsidian a los beneficiarios de la reforma agraria. Después de comprar los lotes a los ejidatarios, han de pagar, más tarde, por los títulos de propiedad, y parte de la suma entregada

\* Versión castellana de Pastora Rodríguez Aviñoá.

<sup>1</sup> En México, el proceso de legalización de la tenencia de la tierra se conoce como regularización. Las palabras “legalización” y “regularización” se usarán indistintamente a lo largo de este artículo.

<sup>2</sup> Examinado, por ejemplo, en Ángel, 1983; Doebele, 1978, 1983; Varley, 1985c, 1987; McAuslan, 1985; Zetter, 1984; y varios capítulos en Rodwin, 1987.

por la legalización se usa para compensar de nuevo a los ejidatarios por la “pérdida” de sus tierras.<sup>3</sup>

En retrospectiva, tal vez resulte extraño que el corporativismo mexicano no haya prestado una atención más explícita a la población urbana pobre. Forman una parte importante de la población, la mitad de la cual vive hoy en día en ciudades de más de 100 000 habitantes (CEPAL, 1989). Aquí se entiende por regularización una estrategia empleada por el Estado para llegar a la “integración social” de la población urbana pobre (lo que quiere decir, en la práctica, su integración *política*). Ahora bien, ¿por qué fue necesaria tal integración? ¿Por qué la gente pobre de la ciudad no fue incorporada en el sistema político posrevolucionario de la misma forma que los campesinos o los obreros?<sup>4</sup>

En años recientes se ha sostenido que, a principios de los años cuarenta, el gobierno de Ávila Camacho adoptó una serie de medidas políticas urbanas que buscaban dar institucionalidad a las relaciones entre el Estado y la población urbana de escasos recursos, al crear una base legal y territorial para lograr una organización corporativista de los colonos (Azuela y Cruz Rodríguez, 1989). Dichas medidas incluían el establecimiento de nuevos fraccionamientos o la regularización de los existentes por parte de las autoridades municipales. Tal vez se podrían ver como un intento de crear una suerte de “ejido urbano” en las colonias populares.

Sin embargo, el intento de formalizar el control corporativista de las masas urbanas resultó infructuoso. El régimen no logró incorporar a la población urbana de escasos recursos en la ideología y, por tanto, en el proyecto político del Estado posrevolucionario, como lo había hecho con las bases obreras o los campesinos. A los pobres de la ciudad se les vio principalmente como obreros, el término “colonia proletaria” define a los residentes en calidad de obreros más bien que como una categoría social distinta (Azuela y Cruz Rodríguez, 1989: 128). Conviene añadir que, por entonces, la población urbana era bastante menos

<sup>3</sup> “Legalización” significa que los residentes en tierras ejidales tienen que pagar dos veces por el mismo lote. El proceso de venta por parte de los ejidatarios contraviene la Ley Federal de Reforma Agraria y es, por tanto, ilegal (Varley, 1985c). La agencia del gobierno, CORETT (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra), expropia las tierras ejidales en que ha tenido lugar el desarrollo de vivienda ilegal, pagando una indemnización al ejido. Recupera los costos vendiendo los lotes en la zona expropiada a sus ocupantes. Los beneficios disfrutados por los ejidatarios pueden ser, no obstante, más aparentes que reales (Varley, 1985c). Con frecuencia, han vendido tierras con poco o ningún valor agrícola, y los que han intentado sembrar su tierra pueden haber estado imposibilitados a hacerlo debido a la urbanización que se les vino encima. Además, a menudo son los líderes de los ejidatarios (miembros del Comisariado Ejidal) o gente extraña a la comunidad (por ejemplo, representantes de la CNC o de la Secretaría de la Reforma Agraria) quienes se benefician de la venta de las tierras, en lugar de los ejidatarios individuales. Por último, la indemnización no siempre llega a quienes tienen los derechos; aun si les llega, su valor puede haber disminuido drásticamente por la inflación debido a los rezagos burocráticos. Esto ha servido a su vez de estímulo adicional para nuevas ventas de tierras (*ibid.*).

<sup>4</sup> La población urbana de bajos ingresos no se halla excluida del PRI. Las asociaciones de residentes urbanos pertenecen al sector “popular”, la CNOP; pero este sector del partido es más heterogéneo que el obrero o el campesino, y se identifica más con las clases medias que con los sectores urbanos pobres (Hansen, 1974: 104).

significativa, en términos numéricos, que hoy en día, y que la mayor parte de la gente pobre urbana era todavía inquilina en el centro, lo que habría hecho un tanto prematuro el intento de crear una base territorial para su organización política corporativista.

En lugar de continuar los empeños de Ávila Camacho, los gobiernos subsiguientes no fueron más allá de una incorporación *ad hoc* de los colonos en esa suerte de cajón de sastre que era la CNOP. La insuficiencia de esta respuesta se ha visto plasmada en los problemas que han surgido merced al crecimiento explosivo de la población urbana, en el contexto de un modelo de desarrollo que deja a mucha gente en la imposibilidad de conseguir vivienda por medios convencionales. Las infinitas áreas ilegales y carentes de servicios en torno a las ciudades mexicanas acomodan a una población numerosa, con necesidades y demandas específicas, que requieren respuestas políticas específicas. En este trabajo se examina el lugar de las políticas de legalización de tenencia de la tierra como parte de esa respuesta. Primero, se revisa el grado e importancia del problema para los participantes. Acto seguido, se analiza el significado político de la regularización, como se manifestó en la oportunidad de su surgimiento como política nacional, y la selección de ciudades y asentamientos particulares como objetivos de los programas de legalización. Mientras que algunas interpretaciones de las relaciones entre el gobierno y la población urbana subrayan una “tecnocratización” creciente en el planteamiento de las demandas, aquí se sostiene que la regularización desempeña un papel conservador en la política urbana. Esto se debe, en buena medida, a que la regularización de las tierras ejidales sigue la “vía agraria a la legalización” (Varley, 1985c: 209): el proceso se halla determinado no por una legislación específicamente *urbana*, sino por la Ley de Reforma Agraria, y es responsabilidad de las dependencias que pertenecen al “sector agrario” oficial.<sup>5</sup> Por tanto, reproduce, en el ámbito urbano, las formas características de la política mexicana, en particular de la política agraria (Azuela, 1989b: 126). Al mismo tiempo, al igual que “la ciudad invade al ejido” (Durand, 1983), el ejido invade a la ciudad, prestándole una lógica agraria a la política urbana.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Las dependencias del gobierno mexicano se hallan divididas por sector, con dependencias más pequeñas asignadas a una secretaría titular, que da su nombre al sector en cuestión. De ahí que la agencia de regularización de la tierra ejidal, CORETT, forme parte del sector agrario encabezado por la Secretaría de la Reforma Agraria, también estrechamente ligada al proceso de legalización.

<sup>6</sup> Por ejemplo, el fracaso en sancionar a los ejidatarios que venden sus tierras ilegalmente refleja “algo parecido a un pacto social, basado en la falta de responsabilidad de los núcleos agrarios, que es un ingrediente crónico del paternalismo oficial hacia el campesinado” (Azuela, 1989b: 125). De modo similar, mientras podría pensarse que el desarrollo ilegal de vivienda es un problema que sería mejor que los gobiernos locales trataran, la regularización es llevada a cabo por un cuerpo federal, lo que refleja el centralismo de la política agraria mexicana.

## EL ALCANCE DEL PROBLEMA

No hay cálculos confiables sobre la cantidad total de lotes ilegales en las ciudades mexicanas (Varley, 1985c: 245). Como afirma Iracheta (1988: 55-56), los cálculos oficiales sobre el número de lotes que han sido legalizados oscilan enormemente, al grado que ninguna dependencia del gobierno conoce con exactitud el alcance real del problema.

La falta de confiabilidad en las declaraciones oficiales sobre el tema se observa en las siguientes afirmaciones acerca de la Ciudad de México. Durante una visita presidencial, en 1988, se anunció que se habían legalizado 392 714 propiedades en el Distrito Federal desde 1982, un logro “que no tenía precedente en la historia del país” (Presidencia de la República, 1988b: 827). Sin embargo, cuando el regente prometió, en 1989, que se legalizarían 27 000 lotes en sólo tres meses, adujo que “tres meses necesito para hacer lo que no se ha hecho en años” (*La Jornada*, 29-III-1989).<sup>7</sup> Para no quedarse atrás, el presidente Salinas de Gortari anunció posteriormente que, en todo el territorio nacional, se legalizarían 300 000 lotes para fines de 1989 (*La Jornada*, 22-IV-1989).

Es obvio, sin embargo, que existen millones de mexicanos que habitan en lotes ilegales. Iracheta (1988: 56, 62) señala que, a mediados de los ochenta, había aproximadamente tres cuartos de millón de lotes ilegales en la Ciudad de México, que alojaban a más de cuatro millones de personas y representaban un tercio más o menos de las áreas residenciales de la ciudad.<sup>8</sup> Las cifras citadas concuerdan en términos generales con los cálculos de la SEDUE de que, en el país, la cantidad de lotes ejidales en espera de legalización en el sexenio actual llegó a 2.16 millones (*La Jornada*, 13-IV-1989). Esto significa que había unos doce millones de personas que vivían en lotes ilegales en tierra ejidal, de una población de más de 80 millones.<sup>9</sup> El alcance del problema no es, pues, insignificante.

## ¿ES UN PROBLEMA EL CARÁCTER ILEGAL DE LA TENENCIA DE LA TIERRA?

*a) Los residentes de los asentamientos ilegales y el movimiento popular urbano*

Según los estudios de los asentamientos irregulares, parece no haber excepciones: la preocupación más apremiante de los residentes es la legalización. En un estudio llevado a cabo en la Ciudad de México en 1970, se percibía la seguridad

<sup>7</sup> Esta declaración se oponía también a la afirmación del presidente De la Madrid de que más de 87 000 lotes habían recibido sus títulos de propiedad en la capital en los tres años anteriores a 1985 (*Metrópolis*, 2 de septiembre de 1985).

<sup>8</sup> Schteingart (1989: 135) indica que las cifras de Iracheta subestiman el grado del problema pues ignoran zonas ya legalizadas hacia mediados de los ochenta.

<sup>9</sup> Azuela (1989b: 109) señala que hay más de diez millones de personas que viven en lotes ilegales de tierra ejidal.

en la tenencia como el problema más importante de la comunidad, al menos por parte de la mitad de los residentes de dos asentamientos estudiados (Cornelius, 1975: 173). Una encuesta posterior de seis asentamientos en la ciudad confirmó la importancia dada a la legalización (Gilbert y Ward, 1985: 204-207). En años más recientes, el 31% de las movilizaciones dirigidas a plantear demandas, por parte de los colonos del sur del Distrito Federal, perseguía asegurar la tenencia legal, en comparación con 20 o 22% que solicitaba agua y drenaje (Aguilar, 1988: 42).<sup>10</sup> Otros estudios cuentan la misma historia (Jiménez, 1988; Alonso, 1980; COPEVI, 1977a; Van Lindert, 1985; Montaña, 1976).<sup>11</sup>

Este patrón no sólo se observa en los asentamientos individuales. Un estudio del movimiento popular urbano ubica la legalización en la cabeza de la lista de demandas de la Unión de Colonos Populares del Valle de México (Ramírez Saiz, 1986: 145). También los asuntos de tierra ocupan el primer lugar en el movimiento nacional, y específicamente en la Coordinadora (CONAMUP) fundada en 1980 (*ibid.*: 28, 184).

*b) Los funcionarios del gobierno y los representantes del PRI*

La tenencia ilegal de tierra ocupa un lugar especial en el debate público acerca de los problemas urbanos. Los periódicos de la Ciudad de México contienen casi a diario comentarios sobre el tema de delegados del Distrito Federal o de sus contrapartes del Estado de México. Atribuyen explícita o implícitamente la falta de servicios a la ausencia de tenencia legal. De este modo, por tomar un ejemplo entre muchos, en 1987 un portavoz de la Delegación de Tláhuac registró que la situación irregular de varios asentamientos impedía la instalación de servicios (*Metrópoli*, 5 de enero de 1987). Como señalaba otro funcionario municipal, “no mejorarán servicios en ‘tierra de nadie’” (*La Prensa*, 6 de julio de 1977).

Las dependencias encargadas de la regularización hacen el mismo tipo de señalamientos. Según el folleto publicitario de CORETT:

CORETT regulariza (nuestros lotes), y entonces llegan muchos beneficios. Vamos a tener créditos en los bancos, podremos construir bien nuestras casas, poner un negocio... Si no los regularizamos, ¿cómo vamos a tener los servicios públicos que tanta falta hacen? (CORETT, s. f.: 11-14).<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Dado que algunas de las zonas estudiadas ya estaban legalizadas, la contribución de la legalización a la formulación de demandas en los asentamientos ilegales posiblemente haya sido más elevada.

<sup>11</sup> Hiernaux (1986: 125-127) descubrió que la dotación de servicios era la prioridad más alta de los residentes en una encuesta llevada a cabo en varios asentamientos en Tijuana; mientras que sólo 4% de los entrevistados mencionaban en primer lugar la legalización.

<sup>12</sup> De modo similar, en 1989, el director de la dependencia de legalización del Distrito Federal anunció un programa para regularizar una cierta cantidad de zonas en el sureste de la ciudad, que le daría a los residentes acceso a “agua, drenaje, pavimentación y vivienda” (*La Jornada*, 29 de marzo de 1989).

Las declaraciones del presidente y de los secretarios de Estado, y los documentos del gobierno, son en general más circunspectas, pero llevan el mismo mensaje. En el Programa Nacional para el Desarrollo Urbano y de la Vivienda (1984-1988) se describió la regularización como el instrumento para indemnizar a los propietarios originales e impedir la especulación urbana. En las ceremonias en las que el Presidente entrega títulos de propiedad, se describe la regularización como el cumplimiento de promesas del gobierno de dar a los residentes seguridad en la tenencia, más la posibilidad de dejar una propiedad a sus hijos, y como un medio de poner término al crecimiento urbano anárquico (Presidencia de la República, 1988a: 715; 1988b: 827).

Los funcionarios del PRI, por supuesto, repiten la posición del gobierno. La regularización abre el camino para la instalación de servicios y para que los residentes puedan conseguir préstamos y mejorar la vivienda (Presidencia de la República, 1987: 267). Curiosamente, en el Primer Encuentro Nacional de Colonos Urbanos, aparentemente un movimiento de la CNOP para contrarrestar la influencia de la CONAMUP, Luis Donaldo Colosio, a la sazón jefe del Comité Nacional del PRI, colocó la ilegalidad en la tenencia de la tierra como el segundo en importancia de su lista de cinco problemas fundamentales que tendría que enfrentar el PRI en las ciudades mexicanas (*La Jornada*, 29-IV-1989).<sup>13</sup>

El hecho de que los secretarios de Estado y los funcionarios del PRI crean o no que la regularización pueda traducirse en el cumplimiento de todas sus promesas es harina de otro costal. El punto es que lo consideran suficientemente importante en sus relaciones con la comunidad como para merecer un lugar prominente en sus declaraciones públicas. No es probable que discutan en público la importancia política de la legalización (aunque a veces abordan el tema, como veremos). Por lo tanto, hemos de buscar en otros ámbitos si queremos desenterrar la agenda política que sirve de trasfondo al mensaje público.

#### EL SURGIMIENTO DE LA REGULARIZACIÓN COMO UNA POLÍTICA NACIONAL

Una de las claves para entender la importancia política de la legalización de la tenencia de la tierra radica en la oportunidad del momento de su surgimiento como una política nacional importante.

La legalización de la tierra ejidal implica su expropiación, y en la Ciudad de México, en 1970, tuvieron lugar varias expropiaciones. Fueron realizadas por medio de una dependencia del Estado de México, AURIS (Instituto de Acción Urbana e Integración Social) en los últimos meses del sexenio de Díaz Ordaz. En la siguiente administración, bajo Luis Echeverría, surgió la regularización como política nacional, en particular con la fundación, en 1973, de la CORETT, la de-

<sup>13</sup> Los otros tenían que ver con la necesidad de controlar el proceso de expansión urbana, fomentar la organización comunitaria para la dotación de servicios básicos, asegurar a la comunidad el acceso a la vivienda, educación y servicios de salud, y elaborar un plan ambicioso de pequeños proyectos de mejoras para las zonas de bajos ingresos.

pendencia encargada de la regularización de tierra ejidal. A CORETT, que al principio fue un cuerpo consultivo, se le dotó de la capacidad de iniciar acción legal (incluida la expropiación), junto con presupuesto propio, en noviembre de 1974.<sup>14</sup>

La mayoría de los analistas interpretan la legalización como una respuesta a los problemas planteados por el rápido crecimiento urbano y la ocupación ilegal de tierras en los años sesenta e inicios de los setenta. Por ejemplo, Iracheta (1988: 52) afirma que “a partir de 1970 [...] el Estado mexicano enfrenta por primera vez este problema de la irregularidad en la tenencia del suelo urbano”.

Sin embargo, el año de 1970 no fue en modo alguno la primera vez que las dependencias gubernamentales trataron de hacer algo acerca de la tenencia ilegal de la tierra. El gobierno de Ávila Camacho legalizó asentamientos irregulares (sobre todo en tierras privadas) en la Ciudad de México a mediados de los cuarenta (Azuela y Cruz Rodríguez, 1989: 117).<sup>15</sup> En esa década, se inició asimismo la regularización de áreas que comenzaban a desarrollarse en tierras ejidales (Varley, 1985a).<sup>16</sup>

No obstante, estas primeras medidas pasaron casi inadvertidas, mientras que las políticas de regularización en las dos últimas décadas han recibido mucha publicidad. Esto indica que el surgimiento de una política de legalización, precisamente a principios de los años setenta, fue de particular importancia. El hecho de que la regularización pudiera existir sin ocupar un lugar preeminente en el discurso gubernamental sobre los problemas urbanos durante 30 años refleja claramente que los asentamientos ilegales no se percibían como un “problema” significativo por entonces; en cambio, el que pasara a tener un lugar prioritario en la política urbana nacional desde principios de los setenta indica una adecuación más o menos rápida a las condiciones de la época.

La naturaleza de dichas condiciones está ampliamente documentada. A fines de los sesenta, el “milagro mexicano” de crecimiento industrial y económico, con baja inflación, comenzó a tambalearse, poniendo en tela de juicio el modelo de desarrollo estabilizador (Enríquez, 1988). Se llegó a un punto crítico en el momento en que el crecimiento agrícola comenzó a desplomarse (Philip, 1988a: 1-2). A principios de los setenta, el descontento campesino ante las numerosas

<sup>14</sup> Las tierras expropiadas pasan primero a manos de las dependencias de regularización y, posteriormente, son vendidas lote por lote a los residentes.

<sup>15</sup> Medidas similares han sido ya aplicadas en el estado de Puebla. En 1939-1940, Maximino Ávila Camacho, el gobernador del estado (y hermano de Manuel Ávila Camacho), emitió tres decretos de expropiación para “crear” asentamientos urbanos en torno a la ciudad de Puebla (*Periódico Oficial del Estado de Puebla*, 14 de noviembre de 1939, 20 de agosto de 1940, y 13 de septiembre de 1940); pero, por lo menos en un caso, esta medida aparentemente afectó a una colonia ya existente. Moreno Toscano (1979: 161) declara que la legalización apareció primero en 1938-1940, bajo Cárdenas, pero no indica si esto significaba un proceso legal específico o simplemente una tolerancia general de asentamiento irregular.

<sup>16</sup> Este proceso entrañaba la creación de una zona urbana ejidal, una zona separada para albergar a ejidatarios, que podría algún día convertirse en propiedad privada. Podría usarse para disfrazar el hecho de que el área ya había sido ocupada ilegalmente, y las zonas urbanas eran creadas a menudo “para regularizar la situación *de facto* existente, aunque rara vez lograban hacerlo” (Varley, 1985a).

promesas de reforma agraria y las políticas gubernamentales incumplidas llevó a una serie de invasiones de tierras en el campo (Sanderson, 1981).

Al igual que sus contrapartes rurales, la población urbana pobre no había recibido su porción de los frutos del crecimiento. El ingreso había sido redistribuido entre las clases medias; los niveles salariales estaban descendiendo a fines de los sesenta; y la inflación pronto comenzó a elevarse a niveles desconocidos en México durante muchos años (Hansen, 1974; Ward, 1986; Enríquez, 1988). Por añadidura, el modelo existente de desarrollo urbano pasaba por graves dificultades. La construcción de vivienda oficial era demasiado limitada y costosa, y una proporción creciente de población urbana pobre —engrosada por verdaderas oleadas migratorias— se veía obligada a alojarse en asentamientos irregulares. En los ejidos, la creación de zonas urbanas había llevado a una suerte de “limbo administrativo”: las autoridades locales usaban el hecho de que el proceso no había sido legalmente acabado, lo que quería decir que la tierra seguía perteneciendo legalmente al ejido, como excusa para no dotar de servicios al área (COPEVI, 1977b: 74; Azuela, 1989b: 121). Las peticiones de servicios se turnaban de una dependencia a otra con el argumento de que, dado que el asentamiento se encontraba ilegalmente instalado en tierras ejidales, caía fuera de la jurisdicción de la dependencia en cuestión (Varley, 1989: 166). Surgieron miles de conflictos, por ejemplo, al vender ciertos ejidatarios varias veces el mismo lote a diferentes compradores. Por último, estos problemas terminaban en los escritorios de las autoridades agrarias.

Este tipo de problemas no se limitaba a las áreas ejidales. Las condiciones en los fraccionamientos ilegales de tierras privadas, y el trato de los fraccionadores a los compradores, fueron tan malos que surgieron diversas “asociaciones de defensa” en esas áreas desde finales de los sesenta en adelante.<sup>17</sup> En la Ciudad de México, una coordinadora denominada Movimiento Restaurador de Colonos animó a los residentes a suspender los pagos a los fraccionadores hasta que cumplieran sus demandas (Ward, 1989: 139-141).

Las condiciones estaban listas para lo que Ward (1986: 18) llamó “una marejada de fondo de protesta pública en las áreas urbanas de bajos ingresos”. El clima político era favorable a esta marejada de fondo. Las revueltas de 1968 y de 1971 cuestionaban la *pax priísta*, y los activistas de los movimientos estudiantiles también trataron de involucrarse en los emergentes movimientos de las colonias populares (Castells, 1982: 271; Ramírez Saiz, 1986: 44). Estas organizaciones llenaban un vacío en el sistema político. La CNOP había estado perdiendo de manera paulatina su credibilidad entre los colonos, como resultado de un clientelismo ampliamente reconocido, una organización jerarquizada de arriba a abajo

<sup>17</sup> El fraccionamiento ilegal de tierras privadas había sido el modelo básico del desarrollo de vivienda de bajo costo en las principales ciudades hasta los años sesenta y durante dicha década (Sánchez, 1979; Melé, 1984; Gilbert y Ward, 1985; Gilbert y Varley, 1991). Eran particularmente importantes al oriente de la Ciudad de México, en los municipios de Netzahualcóyotl y Ecatepec (Guerrero *et al.*, 1974; COPEVI, 1977a); 90% de los asentamientos ilegales en esta zona carecían de servicios en 1970 (García, 1979: 44).



de residentes e imposición de líderes, y el fracaso en fomentar los lazos horizontales con otras organizaciones (Ramírez Saiz, 1986: 41-42; Cornelius, 1975; Eckstein, 1988). Los nuevos movimientos que aparecieron de 1968 en adelante adoptaron estrategias diametralmente opuestas a las de la CNOP.<sup>18</sup> En particular, se formalizaron ciertos vínculos entre diferentes áreas o tipos de organización en la creación de nuevas organizaciones globales (*Frentes*). Los inicios de los años setenta, por tanto, presenciaron la llegada en la escena política de un nuevo actor importante: el movimiento popular independiente (Ramírez Saiz, 1986: 48).

La respuesta de la entrante administración echeverrista fue de cuño populista, lo que implicó, de una parte, la tolerancia de cierto nivel de “protesta fuera de los canales establecidos” (Castells, 1982: 271) y, de otra, “una vasta y profunda reestructuración del conjunto de sus políticas habitacionales que se proponía incidir sobre la grave problemática habitacional en la que se debatían amplios sectores de la población” (García y Perló, 1984: 109). Se creó una plétora de diferentes organismos para tratar diversos aspectos de la crisis habitacional (*ibid.*; Garza y Scheingart, 1978; Ward, 1981).<sup>19</sup> Se instruyó a algunas de estas organizaciones a que llevaran a cabo la legalización de los asentamientos ejidales y de las tierras privadas. Así, el papel de la regularización en las políticas urbanas de Echeverría puede relacionarse con el papel de la invasión en los nuevos movimientos políticos. La respuesta populista a las invasiones de tierras rurales fue una revivificación de la reforma agraria; la respuesta a las invasiones urbanas fue la legalización.<sup>20</sup>

#### LA OPOSICIÓN EN LA MIRA: LAS INVASIONES, EL MOVIMIENTO POPULAR URBANO Y LA LEGALIZACIÓN

Otra clave de la importancia política de la legalización de la tenencia de la tierra puede encontrarse en el modo como se “seleccionaron” tipos particulares de asentamientos para su regularización: los que eran fruto de invasiones o los asentamientos de bajos ingresos más “conflictivos”, por ejemplo, aquellos en que las organizaciones políticas independientes se mostraban más activas.

<sup>18</sup> Trataron de hacer participar a gente de toda condición y fomentaron deliberadamente los vínculos entre diferentes grupos, colonos, obreros, inquilinos, estudiantes y campesinos (Ramírez Saiz, 1986: 49).

<sup>19</sup> Las nuevas políticas no significaban necesariamente un compromiso igual de financiamiento para mejorar las condiciones de vivienda. Scheingart (1989: 145-146) observa que en los años setenta las dependencias que tenían que ver con la vivienda satisfacían menos del 10% de la demanda efectiva; además, el apoyo a la vivienda de autoconstrucción era especialmente limitado. La regularización es un modo barato de hacer creer que el gobierno está “haciendo algo” acerca de los problemas de la vivienda para la gente de escasos recursos.

<sup>20</sup> En 1971 se aprobó la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, la primera vez desde 1942 que se había llevado a cabo una revisión importante de la legislación agraria. El Departamento Agrario se convirtió en la Secretaría de la Reforma Agraria, encabezada por uno de los colaboradores más cercanos de Echeverría, Augusto Gómez Villanueva.

### *1. Ciudad de México*

A diferencia de algunas ciudades en el norte de México, la capital no había sufrido invasiones de tierra generalizadas desde los años cuarenta. Las ventas de tierras ejidales se habían venido dando con tal rapidez y amplitud que estaban surgiendo conflictos entre los diversos grupos involucrados, en particular en el municipio de Naucalpan.<sup>21</sup> En el conflicto de intereses rivales, probablemente los que tenían más que perder eran los colonos, por ello tal vez no sea extraño que, para mediados de los setenta, varias colonias de Naucalpan y un frente, Naucopac, desplegaran una gran actividad en el movimiento de colonos del Valle de México (Ramírez Saiz, 1986: 57). Según un alto funcionario de AURIS, el entonces gobernador del Estado de México, Carlos Hank González, se dio cuenta “del problema y de la *oportunidad*” que presentaban el desarrollo caótico de áreas como Naucalpan en términos políticos así como en términos técnicos de planeación urbana (el costo de dar servicios a los asentamientos urbanos, y las dificultades prácticas de hacerlo). La respuesta de Hank González fue la creación de AURIS y el programa de expropiación de 1970.<sup>22</sup>

En los años siguientes, cambió el contexto de la ocupación ilegal de tierras en la Ciudad de México y surgieron con renovado vigor las invasiones de tierras en respuesta a los problemas económicos que enfrentaba la gente de bajos ingresos, los problemas vinculados con fraccionamientos irregulares, y la respuesta populista de Echeverría a los problemas rurales y urbanos. Cuando Echeverría prometió prestar apoyo a la población urbana pobre en sus esfuerzos por encontrar una casa, sus palabras se interpretaron en el sentido de que se tolerarían las invasiones (Ward, 1986: 67). Dos invasiones significativas que tuvieron lugar en el sur de la Ciudad de México a principios de los setenta resaltan este punto: las dos invasiones habían sido intentadas antes sin éxito. Siete mil familias ocuparon tierras comunales de Santo Domingo de los Reyes, el área de un intento infructuoso de invasión en 1967, en lo que ha sido descrito como una de las más grandes invasiones en toda América Latina (Ward, 1976: 120). Más al sur, tierras pertenecientes al ejido de Padierna fueron invadidas con éxito en

<sup>21</sup> Para 1970, tres quintas partes de la población de Naucalpan residían en tierra ejidal (Varley, 1989: 132). Para un ejemplo de los conflictos que surgieron en la zona, véase Varley (1985a: 84). Benítez (1975: 41-51) proporciona una descripción vívida del comportamiento al estilo mafioso de los líderes ejidatarios locales. Esto refleja la estructura de poder establecida por la ley agraria y el lugar del ejido en el sistema político mexicano (Azuela, 1983, 1989b; Hinojosa Ortiz, 1983: 23-24).

<sup>22</sup> La importancia otorgada a la regularización puede ser juzgada por el modo como Hank González aseguró el éxito del programa. Los empleados de AURIS fueron enviados a “acampar” a las oficinas del jefe del Departamento Agrario, hasta que éste autorizó la expropiación, aprobada en un tiempo récord. Se llegó a acuerdos de compensación especiales con los ejidatarios (Varley, 1985c). Curiosamente, la aprobación presidencial para la expropiación fue otorgada en los últimos días de la administración de Díaz Ordaz: la difícil relación entre Hank González y Echeverría ha sido examinada por Ward (1986: 81).

1970-71, tras varias incursiones infructuosas en los años anteriores (Varley, 1985c).

Estos dos asentamientos invadidos fueron los primeros en ser expropiados para su legalización por Echeverría, no sólo en la capital, sino en todo México,<sup>23</sup> y despertaron una respuesta urgente en los niveles más altos del gobierno. El presidente sobrevoló la zona en helicóptero en noviembre de 1971 (Ward, 1976: 122), y su secretario de la Reforma Agraria visitó Padierna, sólo para oír que los colonos proferían amenazas de muerte en contra de sus empleados (Varley, 1985c: 205). Posiblemente no se tratara de amenazas vacías: las invasiones provocaron varias muertes, así como enfrentamientos violentos entre paracaidistas y la policía u otros funcionarios gubernamentales. Se sabía que en todo esto andaban metidos grupos de estudiantes radicales, así como grupos revolucionarios que hicieron acto de presencia por esos años (*ibid.*). Y había señales de que éstos no iban a ser movimientos aislados: en 1975, Santo Domingo y Padierna se hallaban unidos en una organización común, el Frente Popular Independiente (Ramírez Saiz, 1986: 47).<sup>24</sup>

Las dos primeras expropiaciones llevadas a cabo en la Ciudad de México por CORETT tuvieron lugar en circunstancias similares (Lugo y Bejarano, 1981; Durand, 1983). A finales de 1975, tierras pertenecientes a los ejidos de Tlalpan y San Bernabé Ocoatepec fueron expropiadas para su regularización.<sup>25</sup> Las dos se encontraban en el suroeste de la ciudad (un área de vivienda predominantemente de clase media); y los dos contribuyeron al surgimiento del movimiento popular independiente en la Ciudad de México (Ramírez Saiz, 1986: 47, 57). De nuevo, estuvieron involucrados grupos de estudiantes radicalizados (Durand, 1983: 98).<sup>26</sup>

Resulta interesante comparar la respuesta del gobierno a estos asentamientos con la reacción a los asentamientos ilegales en otras partes de la ciudad. Algunos asentamientos ejidales tenían más de veinte años; la mayor parte se había desarrollado de manera relativamente pacífica. Mientras que las dependencias de regularización se toparon con una fuerte oposición de los colonos en el suroeste, los colonos del norte de la ciudad rogaban por la regularización. Por ejemplo, desde 1970 los residentes de los varios asentamientos que pertenecían al ejido de Cuauatepec habían venido solicitando a las autoridades agrarias y del Distrito

<sup>23</sup> Las tierras de Santo Domingo fueron expropiadas, a fines de noviembre de 1971, en favor de INDECO (*Diario Oficial*, 4 de diciembre de 1971). La expropiación de Padierna, en favor de FIDEURBE, la dependencia encargada del desarrollo y la regularización urbanas en el Distrito Federal en esa época, tuvo lugar a fines de 1973 (*Diario Oficial*, 4 de enero de 1974).

<sup>24</sup> La presteza de la respuesta gubernamental podría tener que ver, asimismo, con la amenaza de invasión de fraccionamientos de lujo en otra parte de Padierna, con muchos residentes ricos e influyentes.

<sup>25</sup> La expropiación de las tierras de San Bernabé Ocoatepec fue cancelada tras una acción legal entablada por los ejidatarios, y hubo de repetirse en 1981.

<sup>26</sup> Corrieron rumores de que el interés del gobierno en San Bernabé no era enteramente ajeno al hecho de que la propia casa de Echeverría se encontraba en la zona.

Federal que regularizasen sus lotes.<sup>27</sup> Se les prometió que se tomarían las medidas pertinentes, y el director de la dependencia reguladora, FIDEURBE, incluso visitó Cuauhtepc a principios de 1974 para discutir los problemas de los colonos; pero la visita no dio frutos (*El Día*, 5-III-1974). Al tiempo que se tuvo que llevar a la policía para ayudar a los funcionarios de las dependencias regularizadoras que trabajaban en Padierna y San Bernabé Ocotepc, los residentes de Cuauhtepc veían sus solicitudes de regularización relegadas al final de la cola.

La gente que trabajaba para las dependencias gubernamentales en esa época confirman la racionalización política en las medidas de regularización a principios de los setenta. Los asentamientos del norte de la Ciudad de México, relativamente tranquilos y con ganas de cooperar, carecían de interés para las dependencias mediadoras de discordias de la época echeverrista.<sup>28</sup> La experiencia obtenida en el trato con asentamientos difíciles era muy apreciada por la administración. Por consiguiente, los funcionarios de FIDEURBE fueron enviados, por ejemplo, a Cuernavaca a asesorar a los funcionarios locales en su respuesta a las organizaciones independientes que habían aparecido en la zona, en particular en la colonia radical Rubén Jaramillo, adonde se envió el ejército, que mató a varios líderes y arrestó a muchos residentes, a fines de 1973.

## 2. Chihuahua y Monterrey

A finales del sexenio de Echeverría, las ciudades con mayor cantidad de expropiaciones de tierra ejidal con fines de regularización eran, además de la capital, Guadalajara, Mexicali, Tehuacán, La Paz, Monterrey, Chihuahua y Reynosa. En Guadalajara no habían sido frecuentes las invasiones ni los movimientos políticos independientes;<sup>29</sup> empero, vale la pena señalar que, a principios de los setenta, las protestas en contra de las condiciones en los fraccionamientos ilegales comenzaron a generar una respuesta más amplia (De la Peña, 1988; Regalado, 1986). Las autoridades locales adoptaron medidas para restringir las actividades de los fraccionadores (Sánchez, 1979); no era descabellado suponer que también habrían de fomentar la regularización. La razón de las expropiaciones en Mexicali, La Paz y Tehuacán sigue siendo, hasta la fecha, materia de especulación. En Reynosa, según se dice, las invasiones de tierra eran comunes en esa época, y tal vez ésa fuera la razón de las expropiaciones que se llevaron a cabo en dicha ciudad.<sup>30</sup> Ahora bien, en Chihuahua y Monterrey hay pruebas

<sup>27</sup> Información de los archivos de Cuauhtepc, en las oficinas del delegado agrario en el Distrito Federal, Ciudad de México.

<sup>28</sup> La descripción de INDECO como "una dependencia mediadora" proviene de una entrevista de Peter Ward con el antiguo director de la dependencia. La información sobre FIDEURBE proviene de una entrevista que sostuve con su antiguo director.

<sup>29</sup> Se hacía, sin embargo, cierto hincapié en la invasión a principios de los años setenta. Las expropiaciones de la administración de Echeverría incluían una amplia zona invadida del ejido de Tetlán.

<sup>30</sup> A principios de los años setenta, algunas otras ciudades que presenciaron el crecimiento de organizaciones comunitarias independientes —como Tepic y Acapulco— también recibieron atención de INDECO y de CORETT.

contendientes de que existía un vínculo entre los movimientos políticos, las invasiones y la regularización.

Verbeek (1987) documenta la experiencia de Chihuahua. En 1968, el Partido Comunista fomentó una invasión de tierras ejidales en el norte de la ciudad. La formación de la colonia Francisco Villa dio lugar a otras invasiones, y “a uno de los movimientos urbanos más amplios e importantes en México, el Comité de Defensa Popular” (*ibid.*: 93). Además de los 35 asentamientos que controlaba por 1974, el CDP incluía asimismo a sindicalistas y a estudiantes militantes. Tenía objetivos revolucionarios de largo plazo, pero se concentró en el activismo obrero, la fundación de cooperativas de trabajadores y trabajo comunal para la instalación de servicios urbanos (con materiales suministrados por el Estado). Los colonos conseguían de manera ilegal el agua y la energía eléctrica e impedían a la policía entrar en sus asentamientos.

Las autoridades trataron, infructuosamente, de debilitar a la colonia Francisco Villa ofreciendo a los colonos reubicación en otros lugares y la consiguiente legalización. Cuando esta estrategia fracasó, las autoridades trataron de meter una cuña entre los colonos y los elementos estudiantiles y sindicalistas del CDP, proporcionando mejoras a las viviendas de los colonos. Uno de los primeros proyectos de vivienda del recién creado INFONAVIT se completó en Chihuahua en 1972; pero la escala limitada de tales proyectos dejó la regularización a la vanguardia de los esfuerzos por debilitar al CDP. Buscaba crear “una relación bilateral patrón/cliente entre las unidades domésticas individuales y el Estado” (Verbeek, 1987: 98). Al principio, los colonos rechazaron la regularización; pero a medida que los asentamientos se fueron consolidando, los intereses individuales remplazaron a la acción colectiva y al involucramiento político, y “cada vez más familias se vieron tentadas a aceptar el ofrecimiento de legalización por parte del Estado” (*ibid.*). El CDP tuvo que luchar por sobrevivir hasta la segunda mitad de los años setenta.

El caso de Monterrey es similar, pero ahí el movimiento popular urbano abarcó toda la década de los setenta, y más aún. En los años sesenta, las invasiones comenzaron a cobrar fuerza en Monterrey: la mayor parte fue organizada por un grupo de activistas del movimiento estudiantil de 1968 y líderes de los colonos de la CNOP/CTM descontentos (Vellinga, 1989: 161). La invasión más grande, en 1973, creó la colonia Tierra y Libertad, que se volvió el centro de un movimiento político mucho más amplio; en 1976 se fundó un Frente Popular del mismo nombre.

Al igual que el CDP en Chihuahua, Tierra y Libertad era cualitativa y cuantitativamente diferente de muchas otras organizaciones que aparecieron en esa época. El Frente Popular incluía más de treinta colonias (con más de 50 000 residentes, conocidos como posesionarios), grupos de inquilinos, ejidatarios, y diversas organizaciones, como el sindicato de taxistas independientes (Pozas Garza, 1989: 71). Asimismo, desarrolló vínculos estrechos con sindicatos radicales. El rasgo menos usual del movimiento, sin embargo, fue su política de “aislamiento de las estructuras oficiales”, producto de la inspiración maoísta

de los activistas universitarios (Vellinga, 1989: 168; Castells, 1977: 148). Al ir más lejos aún que el CDP, el movimiento de Monterrey rechazó todos los beneficios estatales para evitar la cooptación de los colonos. Las colonias contaban con sus propias escuelas, una estación de radio, servicios médicos, un servicio de “policía” interno y tiendas cooperativas. Su independencia era respetada por la policía y por el ejército, aunque algunos colonos fueron asesinados por la policía en 1976. La voluntad del gobierno de negociar con el movimiento fomentó la imagen de Tierra y Libertad como “un Estado dentro del Estado” o “isla roja” (Vellinga, 1989: 167).

La regularización fue uno de los “beneficios” rechazados por Tierra y Libertad (Castells, 1977: 147-148; Pozas Garza, 1989: 73). El Frente Popular era hostil a la legalización por tres razones: económicas, ideológicas y políticas (Castells, 1977: 148). Económicamente, el Frente puso reparos al costo impuesto a los colonos: la tierra debería ser gratis. En términos ideológicos, adujo que aceptar la regularización equivaldría a recibir la vivienda como concesión del Estado, en lugar de como un derecho, que había que arrancar al Estado mediante la lucha de clases. Es más, en términos políticos, la regularización significaba el establecimiento de una relación individual con el Estado, y la consiguiente desintegración del movimiento y de la incorporación de los colonos en el régimen político existente.

Por último, eso fue exactamente lo que pasó. El Estado consiguió explotar las diferencias internas dentro del movimiento, usando la regularización a modo de “palanca”.<sup>31</sup> Se establecieron dos dependencias de tierra y vivienda especiales<sup>32</sup> y, como era de esperarse, la CNOP y la CTM desempeñaron un papel clave en el fomento de sus actividades. Su éxito se puede juzgar por el hecho de que, en 1981, el Frente Popular controlaba menos de una quinta parte de los asentamientos y residentes posesionarios (Vellinga, 1989: 170). En la colonia Tierra y Libertad, el lugar de origen del movimiento, aparecieron dos grupos con actitudes contrapuestas hacia la regularización (Villarreal y Castañeda, 1986: 164-165). La ruptura entre estos dos grupos permitió al gobernador exacerbar sus diferencias y minar el movimiento mediante la expropiación de Tierra y Libertad en 1983.

Los analistas convienen en que el objetivo principal de la regularización fue contrarrestar la influencia política de los movimientos de oposición con una base territorial en los asentamientos ilegales; como señalan Villarreal y Castañeda

<sup>31</sup> Ramírez Saiz (1986: 51) observa que la regularización, la política del gobierno con efecto más directo en el movimiento popular urbano, ha despertado respuestas contrastantes. Algunos han señalado que la regularización incorpora los asentamientos al mercado de tierras, expulsando a los colonos originales. Debiera, por tanto, ser rechazada. Pero otros se refieren al papel desempeñado por la seguridad de tenencia en la movilización de colonos, y sostienen que la regularización es una demanda individual legítima (*ibid.*: 181).

<sup>32</sup> FOMERREY se estableció en 1973 para reubicar a colonos en proyectos de lotes con servicios o para regularizar asentamientos existentes. El Plan Tierra Propia fue establecido en 1979 por un gobernador dispuesto a eliminar la “isla roja”. Al igual que FOMERREY, Tierra Propia estaba dirigida principalmente a asentamientos independientes, pero se concentró en las colonias más antiguas, cuyos residentes no mostraron entusiasmo ante el ofrecimiento de relocalización (Villarreal y Castañeda, 1986: 51-57).

(1986: 57), “se logra desintegrar sistemáticamente formas organizativas diferentes de las de los grupos que controla el Estado”.

Pocos ejemplos ilustrarían mejor la intención política detrás de la regularización que las palabras de un representante del gobierno, con ocasión de la visita del presidente De la Madrid a Tierra y Libertad para entregar los primeros títulos de propiedad, a raíz de la expropiación de 1983:

En Tierra y Libertad [...] surgieron fuertes problemas a lo largo de muchos años, a tal grado que la colonia rompió su relación con el gobierno y designó a sus propias autoridades [...]

Ahora bien, como resultado de la legalización, el asentamiento:

modificó su relación con el gobierno del Estado y logró su integración (Presidencia de la República, 1985: 178).

En privado, los funcionarios del gobierno pueden ser aún más abiertos. Los comentarios que siguen son una transcripción aproximada de las observaciones de un funcionario nacional de CORETT, entrevistado en 1989, al explicarnos cómo entendía los usos políticos de la regularización mediante una analogía.

Un carrozo, tal vez un Grand Marquis, entra a una colonia de bajos ingresos. Lentamente, se desliza por las calles sin pavimento, evitando al pasar los socavones. Uno de los perros de la barriada, al que despertó de su modorra de mediodía, se pone en pie y gruñe al intruso. ¿Qué hace en este lugar? El coche continúa su ruta, y el perro, listo para la pelea, comienza a ladrar. Echa una carrera en dirección a las ruedas delanteras, luego se voltea, para renovar el ataque. El ladrido furioso del perro atrae a sus congéneres de las calles adyacentes; atraviesan baldíos sin bardear, bordean pilas de ladrillos y pasan debajo de ropa colgada a secar, y se suman al ataque al intruso, sin dejar de aullar y gruñir. De repente, el coche se detiene. Asustados, los perros retroceden. ¿Qué hacer? Privados de su enemigo, se van furtivamente, con la cola entre las piernas, con aspecto atontado. Las calles recuperan la paz.

#### EL EJIDO INVADE A LA CIUDAD

En la sección anterior se vio cómo la regularización sirve para desmovilizar a los movimientos populares urbanos que constituyen una amenaza potencial al sistema político establecido (Varley, 1985c: 303). No obstante, las colonias “independientes” no son la norma entre los asentamientos irregulares en México.

¿Cuál es, pues, la importancia de la legalización en la mayor parte de las colonias, que no son formadas por invasiones, y cuáles no son políticamente radicales?<sup>33</sup>

La regularización no es en modo alguno inconducente en estas circunstancias. Melé (1987: 26) sostiene que, más bien que actividad política desmovilizadora, la regularización entraña una movilización renovada mediante canales establecidos para el planteamiento de demandas. Se trata de una estrategia particularmente útil, debido a que prolonga las negociaciones (para conseguir seguridad de tenencia y servicios) entre colonos y el Estado, manteniendo a los residentes en una posición dependiente frente a las autoridades locales y al PRI (Melé, 1988: 262).<sup>34</sup>

Por lo tanto, la regularización desempeña un papel conservador en la política urbana. Tal interpretación está reñida con estudios que detectan una “tecnocratización del proceso de toma de decisiones”, el dominio creciente de los asuntos urbanos por una racionalidad tecnocrática, de planeación urbana, con mayor énfasis en la “eficiencia y entrega de recursos” más bien que en las “formas tradicionales de mediación, como el patrón-clientelismo y el aparato del PRI” (Ward, 1986: 45, 71-72). Vale la pena examinar en cierto detalle este argumento acerca de la “tecnocratización”.

Siguiendo el trabajo de Peter Ward (1981, 1986, 1989, 1991), podemos bosquejar un modelo que se da en tres etapas en la respuesta del gobierno a las demandas urbanas. El análisis se centra en el Distrito Federal.

La primera etapa es el período anterior a 1970. Hasta entonces, sostiene Ward, no había una estructura formal para la interacción gobierno-comunidad. Los líderes de la comunidad actuaron como intermediarios entre residentes y funcionarios del PRI en una red informal de relaciones patrón-cliente. A cambio de reconocimiento del asentamiento y la instalación de algún servicio limitado y despensas, los colonos eran movilizados para asistir a mítines políticos bajo las banderas del PRI, y a votar por el partido. Esto daba al PRI “control directo sobre los asuntos del asentamiento” (Ward, 1989: 149).<sup>35</sup>

La segunda etapa corresponde a la presidencia de Echeverría, de 1970 a 1976. Echeverría adoptó una política de mayor apertura política, pero lo hizo de modo tal que asegurara la lealtad de los colonos a él como presidente. En una política de “puertas abiertas”, se animó a los colonos a llevar sus quejas y peticiones hasta la cima. Echeverría no exigía tratar con un solo representante o grupo de cada asentamiento; al contrario, fomentó la proliferación de grupos locales. Hubo, asi-

<sup>33</sup> Ramírez Saiz (1989: 21) sostiene que el movimiento popular urbano no debiera relacionarse con invasiones de tierras: desde finales de los años setenta, se convino en que en México no hay las condiciones necesarias para llevar a cabo invasiones “independientes” exitosas.

<sup>34</sup> Hay una tendencia, bien documentada, a que el activismo político decaiga drásticamente, una vez que se han cumplido las demandas inmediatas de los colonos (Cornelius, 1975: 197; Gilbert y Ward, 1985: 206; Ramírez Saiz, 1986: 210; Castillo, 1986: 350-351; Regalado, 1986: 138).

<sup>35</sup> Dos estudios de los años setenta proporcionan las descripciones clásicas de la cooptación y el clientelismo en los asentamientos de bajos ingresos: Eckstein, 1988 (publicado por primera vez en 1977, con trabajo de campo en 1967-1968 y 1971-1972); y Cornelius, 1975 (trabajo de campo en 1970).



mismo, una proliferación de dependencias encargadas de vivienda, regularización y servicios urbanos. De este modo, cada líder podía “enchufarse” en una dependencia diferente, y ninguna dependencia o grupo podía reclamar la jurisdicción exclusiva en un área. Aumentó la movilización de la comunidad, y aunque las tácticas populistas de Echeverría eran en cierto sentido muy efectivas, generaban caos en el ámbito administrativo (Gilbert y Ward, 1985: 191).

Con el sexenio de López Portillo se inició una tercera etapa. En 1977, Hank González, el nuevo regente del Distrito Federal, estableció la primera estructura formal para la interacción gobierno-comunidad: el sistema de Juntas de Vecinos. Aunque modificado en años subsiguientes, sus rasgos básicos permanecen intactos.<sup>36</sup> Buscaba acabar con la política de “puerta abierta” de la administración de Echeverría. En lugar de responder a una multiplicidad de organizaciones de residentes, los funcionarios del gobierno reconocerían en adelante sólo a los representantes de la comunidad acreditados por las Juntas de Vecinos (Ward, 1986: 71). Se revocó asimismo la proliferación de dependencias gubernamentales, a medida que López Portillo “racionalizó” el sistema de planeación y desarrollo urbanos, eliminando los traslapes entre las dependencias que entraban en competencia. Hank González modernizó la estructura burocrática del Distrito Federal, y fortaleció el papel (y, en menor grado, las finanzas) de las dieciséis delegaciones (Ward, 1981: 395). En lugar de tratar directamente con las dependencias, las Juntas de Vecinos canalizarían las demandas de la comunidad mediante un Consejo de Barrio de cada delegación. Se disuadió a las personas de recurrir directamente al regente: las solicitudes de los colonos sencillamente serían dirigidas al delegado adecuado (Ward, 1986: 71).

Para Ward, estos cambios eran sintomáticos de una creciente tecnocratización en la respuesta del gobierno a las demandas de la comunidad, proceso que continúa hasta los años 1990 (Ward, 1991: 306). En este contexto, la legalización ya no es un “fin en sí mismo” (como en la manipulación populista de Echeverría de los residentes urbanos), sino “los medios para lograr un fin”; esto es, incorporar a los colonos en la base impositiva de la ciudad para aumentar el ingreso, y para extender el control gubernamental sobre la planeación del asentamiento y la construcción de la vivienda (Ward, 1986: 66, 72; 1989: 144-145). La tecnocratización implicaba “una erosión de oportunidades para que el PRI interviniese en los asuntos de regularización de la tierra”, y, concomitantemente, en los asuntos comunitarios locales (*ibid.*: 150). En otras palabras, “un esfuerzo consciente [...] para hacer que la regularización de tierras fuera más eficiente y menos politizada” (Ward, 1991: 212).

Ward cita estudios de caso que demuestran cómo las Juntas se volvieron “la ruta principal para la solicitud de demandas” (Ward 1981: 395-99). No obstante, otros estudios concluían que las Juntas “fracasaron [...] en convertirse en el canal

<sup>36</sup> Véase Jiménez (1988, 1989). Cada manzana escoge a un representante (jefe de manzana). Esta asociación envía un representante a la Junta de Vecinos de la delegación en que se ubica. Hay dieciséis delegaciones y, por tanto, otras tantas Juntas de Vecinos; cada una envía un representante al Consejo Consultivo del Distrito Federal.

principal para las demandas de los colonos” (Jiménez, 1988: 29; Aguilar, 1988: 44). Las demandas de los residentes no son cumplidas por medio de las Juntas (Jiménez, 1988: 24); la participación es baja; y los canales alternativos para el planteamiento de demandas (como la CONAMUP) persisten y posiblemente sean más importantes que la ineficiente estructura oficial (Aguilar, 1988: 45). Este fracaso se debe a dos razones importantes. Primera, los delegados fomentan el contacto directo e informal con ellos, dejando a un lado más bien que reforzando la estructura formal para la interacción gobierno-comunidad (Jiménez, 1988: 27). Segundo, algunos servicios, y en particular la regularización, son entregados directamente mediante programas centrales del gobierno, y los resultados positivos “no son canalizados formalmente por medio de las Juntas ni atribuidos a éstas” (*ibid.*: 25); para estos fines, “el plan de participación [...] era irrelevante” (Aguilar, 1988: 45).

En lo tocante a las tierras del ejido, es predecible que los intentos por formalizar y “tecnocratizar” la interacción gobierno-comunidad fracasasen, porque la regularización introduce una racionalidad agraria en los asuntos urbanos. Como sostiene Azuela (1989: 126), “es un hecho fundamental [que] la regularización de la tenencia de la tierra [...] está regida por la política agraria o, más bien, es una adaptación de las formas ya tradicionales de la política agraria a los nuevos hechos que le plantea la urbanización. El ejido invade a la ciudad”.

Si bien la regularización se inició durante el sexenio de Echeverría, como parte de una ambiciosa política “urbana”, pronto se estancó. Al principio, la legalización era simplemente uno de los numerosos sumarios de entre muchos apilados en las dependencias de desarrollo urbano, que estaban involucradas asimismo en la construcción y mejora de viviendas, en la dotación de servicios y en la planeación urbana.<sup>37</sup> Pero, en unos pocos años, CORETT, dependencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, surgió como la única dependencia nacional para la regularización de los ejidos.<sup>38</sup> La separación de los asuntos agrarios de los urbanos se refleja en el desarrollo interno de CORETT. Sus atribuciones incluían inicialmente el fomento de nuevos fraccionamientos, el mejoramiento de las colonias populares y el manejo de reservas territoriales para un crecimiento urbano planeado (*Diario Oficial*, 8 de noviembre de 1974); pero, en la práctica, las actividades de CORETT se reducían a la regularización y a la creación de reservas territoriales (e incluso esta función —con importantes repercusiones para la planeación urbana— fue transferida posteriormente a otra agencia) (Varley, 1988: 98). La pérdida de las funciones claramente “urbanas” de CORETT destaca su posición como agencia agraria.

La afiliación agraria de las dependencias participantes en la regularización del ejido conduce a una ausencia de articulación entre sus objetivos y los del sector

<sup>37</sup> Las dependencias que funcionaban en la Ciudad de México eran INDECO y FIDEURBE, mencionadas más arriba, y AURIS, que había sobrevivido el cambio de sexenio en el Estado de México.

<sup>38</sup> El presidente del consejo administrativo de CORETT era el jefe del Departamento Agrario, y los miembros incluían representantes de dependencias tales como FONAFE (el Fondo Nacional de Fomento Ejidal) y la CNC (Confederación Nacional Campesina) (*Diario Oficial*, 8 de noviembre de 1974).

de planeación urbana. Para ejemplificar esto basta una muestra: en 1989, al tratar de hacer una entrevista en CORETT, les expliqué que deseaba tener más información debido a que la regularización despertaba gran interés en los organismos internacionales por su papel desempeñado en la mejoría de los asentamientos y el desarrollo urbano. El funcionario con el que hablé, si bien estaba dispuesto a ayudarme, negó tajantemente que CORETT tuviese algo que ver con la vivienda o el desarrollo urbano. “Ésa”, dijo, “es responsabilidad de la SEDUE, la CORETT simplemente entrega los derechos de propiedad y garantiza que los ejidatarios reciban una compensación justa por la pérdida de sus tierras”. En cambio, en 1982, entrevisté a representantes de una dependencia de dotación de servicios del Distrito Federal para indagar acerca de los criterios de decisión en cuanto al orden en que los asentamientos recibirían agua y drenaje. Su respuesta no hizo referencia alguna a la situación legal de las comunidades. Lejos de ser una condición *sine qua non* para ser dotadas de servicios, la legalización parecía ser virtualmente inconducente.<sup>39</sup>

Los sectores agrario y urbano de la burocracia tienen intereses contrapuestos en la urbanización de las tierras ejidales. López Portillo introdujo el requisito de que cada expropiación debía ser aprobada por la SAHOP. Se trataba de una respuesta a la práctica corrupta de sobreestimar el área que iba a ser regularizada, con fines de especulación ilícita con las tierras. Los conflictos potenciales inherentes a esta medida se pueden calcular por el hecho de que, en una expropiación llevada a cabo en 1981, en el ejido de Tulyehualco (al sur del Distrito Federal, zona de elevado valor de la tierra), el secretario de la Reforma Agraria aparentemente trató de aprobar la expropiación de un área dos veces más grande de la que finalmente se llevó a cabo, una vez que la SAHOP vetó la propuesta original. Los funcionarios del sector agrario posiblemente hayan resentido ese veto como “una interferencia” de la SAHOP en “su” territorio.<sup>40</sup>

A partir de la administración de Miguel de la Madrid, se exacerbó la oposición entre los dos sectores, debido a la política seguida por la SEDUE de expropiar tierras ejidales con el fin de crear reservas territoriales para el desarrollo urbano. Algunas entrevistas con funcionarios de CORETT y SEDUE confirman el sordo conflicto entre las dos instituciones.

En términos políticos, el sector agrario incluye a los ejidatarios que son miembros de la CNC y otras organizaciones campesinas afiliadas al PRI. La expropiación significa la pérdida del control de los ejidatarios sobre sus tierras y, si no han terminado todavía de vender lotes, la pérdida de una fuente lucrativa de ingresos. Por tanto, no es extraño que con frecuencia despierte una oposición aguda en las comunidades agrarias; y su oposición puede constituir una amenaza

<sup>39</sup> Véase también Aguilar (1988: 44). De hecho, muchos asentamientos habían recibido servicios antes de ser legalizados (Varley, 1987: 475).

<sup>40</sup> El lapso que se llevaba lograr una expropiación aumentó drásticamente bajo López Portillo (Varley, 1985c: 225-227). ¿Podría atribuirse, al menos en parte, a que las autoridades agrarias se dilataban deliberadamente en respuesta a la pérdida de cierta influencia sobre la expropiación de tierra ejidal?

importante para la regularización.<sup>41</sup> Los ejidatarios saben defender sus intereses, como se observa en su costumbre de ampararse en contra de una posible expropiación, con o sin guía de la CNC (Varley, 1985c: 231-235).<sup>42</sup> Aun cuando finalmente los ejidatarios pierdan el caso en la corte (lo cual no es necesariamente inevitable), pueden llegar a suspender varios años la legalización. La importancia de esta amenaza puede calibrarse gracias a la adopción por parte de las autoridades de una política no oficial de llegar a un acuerdo con los ejidatarios al principio de una expropiación, que otorga una compensación bastante más elevada de la suma legalmente estipulada.<sup>43</sup>

El sector agrario, por tanto, pugna por mantener un control efectivo sobre la regularización, con el resultado de que el intento de canalizar la toma de decisiones mediante una estructura de participación ciudadana combinada con la burocracia urbana es virtualmente un caso perdido para los asentamientos ejidales. Es un caso perdido no sólo en términos formales (la expropiación sigue los dictados del derecho agrario), sino también como resultado de la renuencia del sector agrario al ceder el dominio sobre un sector importante de su base territorial. Las tierras ejidales urbanas tienen un alcance limitado en comparación con la extensión de las rurales, pero son elementos clave en la participación política del sector agrario en asuntos urbanos.

Así pues, la ocupación ilegal de tierras ejidales relaciona la respuesta del gobierno a las demandas urbanas con patrones relacionados con la etapa más temprana del modelo de "tecnocratización" de Ward: en términos políticos, la regularización es una estrategia reaccionaria. Al igual que en el modelo de Ward, se logra la despolitización de las demandas, pero se hace no mediante la sustitución de prácticas clientelistas superadas sino a través de su conservación y renovación (como en la tesis de la movilización renovada de Melé). El PRI no encuentra erosionadas sus oportunidades de intervención en el proceso de regularización.

Para ejemplificar lo anterior, podemos citar un estudio de las prácticas recientes en la periferia de la Ciudad de México, donde ha venido teniendo lugar la mayor parte de la ocupación de tierras ejidales. Aunque los municipios del Estado

<sup>41</sup> Esta oposición se ve agudizada por el conocimiento de que la indemnización es muy inferior al valor urbano de las tierras expropiadas, y a menudo su pago se retrasa, perdiendo valor en un medio de inflación alta (Varley, 1985c: 253-255).

<sup>42</sup> Los ejidatarios en las zonas de la periferia urbana han estado abandonando las ocupaciones agrícolas por lo menos desde los años cuarenta y dando a sus tierras usos urbanos. Podría suponerse que esto los privaría del respaldo de la CNC y organizaciones afines. En la práctica, los ejidatarios "urbanos" todavía consiguen el respaldo de éstas y, por ejemplo, son capaces de lograr una manipulación eficaz de los medios de comunicación para dar publicidad a sus quejas (Varley, 1985c; véase también Calderón Cockburn, 1987).

<sup>43</sup> Información de entrevistas con funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria y de la CORETT, abril de 1989.

de México no forman parte del sistema de Juntas de Vecinos, tienen uno similar en los Consejos de Colaboración Municipal.<sup>44</sup>

Moreno Armella (1988: 84-86) analiza el caso de La Libertad, un asentamiento irregular en tierras ejidales, fundado en 1982, en el municipio de Tultitlán. El departamento de planeación municipal al principio se negó a reconocer la existencia del asentamiento, so pretexto de que los colonos ocupaban tierras agrícolas (vendidas por los ejidatarios). Sin el reconocimiento, los colonos no pudieron, durante tres años, continuar los trámites de solicitud de servicios, hasta que aceptaron ayuda de su diputada federal priísta, la cual recomendó al municipio que reconociera el asentamiento,<sup>45</sup> lo que permitió a los colonos crear un Consejo de Colaboración Municipal. No obstante, las elecciones al Consejo fueron ganadas por la oposición. La diputada federal respondió a ese contratiempo adoptando medidas en favor de la legalización. Se hizo participar a CORETT; pero la regularización se detuvo hasta que los residentes registraron su colonia en el PRI. Acto seguido, el municipio se negó a reconocer al Consejo electo. Dado que el principal interés de los colonos consistía en obtener los derechos legales sobre su tierra, convocaron a nuevas elecciones, y los representantes del PRI fueron debidamente elegidos.

Con base en experiencias similares, Moreno Armella (1988: 91-94) propone un modelo del modo como la regularización convierte la tenencia de la tierra en un “problema político concreto”, que sólo puede resolverse mediante la incorporación de los colonos en el sistema político existente. En primer lugar, los colonos deciden conseguir que el municipio les instale los servicios. Para lograrlo, necesitan formar un consejo, pero no pueden hacerlo debido a que la existencia de su asentamiento no se halla reconocida (dado que la tierra pertenece a un ejido). Por consiguiente, los colonos han de adoptar una decisión. Pueden acercarse a los representantes de un asentamiento cercano, ya afiliado al PRI, y solicitar que se les reconozca como residentes de una ampliación de ese asentamiento; empero, si esta estrategia fracasa o es rechazada, los colonos han de buscar la regularización con el fin de que su asentamiento sea reconocido como legítimo. Se dirigen a las autoridades agrarias; pero su solicitud fracasa al principio, debido a que los ejidatarios todavía están vendiendo lotes y en consecuencia se muestran renuentes, por el momento, a considerar el asunto de la legalización. La única opción abierta a los colonos es volver al principio, y tratar de que las autoridades municipales reconozcan la existencia de la colonia; pero, al tomar esa decisión, al menos que se hallen preparados a enfrentar las consecuencias de afiliación a la CONAMUP, requerirán la tutela del PRI (Moreno Armella, 1988: 93), el cual estará dispuesto a intervenir y a buscar una nueva decisión de las autoridades municipales o estatales, reconociendo la existencia del

<sup>44</sup> Gilbert y Ward (1985: 196) sostienen que el sistema del Estado de México de “participación ciudadana” es similar, en términos amplios, al del Distrito Federal, excepto por la falta de recursos en el caso del presidente municipal.

<sup>45</sup> La diputada federal sirvió asimismo de aval de los enganches que debían entregar los colonos para la instalación de los servicios (Moreno Armella, 1988: 86).

asentamiento y abriendo la vía para la regularización e instalación de servicios, aunque solamente, claro está, después de varios años de cooperación con el partido oficial... La historia resulta familiar.

#### PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO CONTEMPLADAS DESDE FINALES DE LOS OCHENTA<sup>46</sup>

La premisa básica de este trabajo es que la regularización de tierra ejidal constituye un elemento importante en el repertorio de respuestas del Estado a las demandas de la población urbana pobre. Ha contribuido a mantener la estabilidad política mediante la desmovilización de la organización independiente en zonas de bajos ingresos, y mediante la movilización renovada de la gente pobre dentro de los límites de la actividad política prescrita por el régimen existente.<sup>47</sup> La legalización de las tierras ejidales introduce una racionalidad política agraria en los asuntos urbanos; en consecuencia, la regularización es una estrategia política *conservadora*.

Los cambios políticos y económicos recientes parecen cuestionar la validez persistente de esta conclusión. Se ha producido un resurgimiento del movimiento popular urbano, que ha logrado avances significativos al definir un programa urbano nacional, innovando su capacidad organizativa, y mejorando en términos materiales las condiciones de vida por lo menos de algunos miembros (Ramírez Saiz, 1990; Moctezuma, 1990).<sup>48</sup> Estos avances se hallan vinculados a la respuesta popular a la destrucción infligida por los sismos de 1985, la crisis económica de la última década, el fortalecimiento de la izquierda, y la disminución de la legitimidad electoral del PRI. Bajo Salinas de Gortari, el régimen ha respondido ajustando sus prácticas corporativistas.

¿Significa lo anterior que los días de la regularización (al menos en los términos descritos páginas atrás) pasaron ya? Resulta tentador dar una respuesta afirmativa. La regularización se ha descrito como una estrategia reaccionaria, impidiendo la tecnocratización de la respuesta gubernamental a las demandas urbanas; y, sin embargo, la tecnocratización es una de las expresiones favoritas de la administración de Salinas, que busca convencer a los observadores externos e internos de su compromiso con un gobierno racional, técnicamente sólido y eficiente. Y en un ámbito específicamente urbano, se ha aducido (aun antes del cambio de sexenio) que “la política de populismo urbano del Estado [...] ya no es viable” (Pezzoli, 1987: 383) y que el gobierno ha perdido parte de su control

<sup>46</sup> Este artículo fue escrito originalmente en 1989-1990. Por lo tanto, no trata de cubrir el efecto del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) sobre la regularización de la tenencia de la tierra. Estimé que sería interesante dejar que las conclusiones de este artículo reflejaran las perspectivas para los años noventa, vistas desde los inicios del sexenio; los lectores podrán sacar sus propias conclusiones acerca de su validez.

<sup>47</sup> Como se observó páginas atrás, el argumento de la movilización renovada se sacó del trabajo de Patrice Melé (1987).

<sup>48</sup> El resurgimiento de CONAMUP en años recientes contrasta con un escenario mucho más pesimista a principios y mediados de los ochenta (Prieto, 1986: 80-83).

político e ideológico sobre los asentamientos de bajos ingresos (Ramírez Saiz, 1990: 244). La evidencia en favor de este argumento incluye el otorgamiento de crédito para cooperativas de vivienda afiliadas a la CONAMUP; la creación de reservas territoriales para el desarrollo urbano; y los convenios de concertación elaborados entre las dependencias del gobierno y las víctimas del sismo u otras organizaciones de la CONAMUP (*ibid.*: 245; véase también Moctezuma, 1990, y Eckstein, 1988).

Los cambios que están teniendo lugar en los ámbitos nacional y local son, claro está, muy significativos, pero reconocer eso no es razón para concluir que la regularización está perdiendo importancia o eficacia. Como afirma Eckstein (1988: 274), refiriéndose a un contexto más general: “A pesar de la importancia creciente de los técnicos en el ámbito nacional, la persistencia y ampliación de la burocracia política en el ámbito local contribuyen a explicar por qué la gente [...] ha estado, desde un punto de vista comparativo, tranquila.” Y es probable que la regularización desempeñe un papel crítico en los intentos del PRI por reforzar las respuestas tradicionales clientelistas a las demandas de la población urbana pobre.

Aun los observadores, que aducen que el populismo urbano está perdiendo terreno, parecen mostrar ciertas reservas. Ramírez Saiz (1990: 244) habla de victorias “parciales” para el movimiento popular urbano y los *inicios* de un proceso de cambio; Pezzoli (1987: 392) formula su discusión en términos de “*oportunidad y posibilidad* históricas”, con el resultado aún bastante incierto. Tal cautela no está desconectada de la regularización. En el estudio de caso del Distrito Federal hecho por Pezzoli, “la movilización popular [...] ha bajado ante las tácticas divisivas del proceso regularizador de la tenencia de la tierra” (*ibid.*: 394). Por su parte, el gobierno se ha opuesto firmemente a las propuestas de la CONAMUP en favor de modificaciones en el proceso de regularización (Ramírez Saiz, 1989: 23).<sup>49</sup>

Habría más que decir al respecto. No está claro, por ejemplo, hasta qué punto las prácticas políticas tradicionales han sufrido descrédito entre los residentes de los asentamientos ilegales. Los reveses electorales del PRI en las elecciones presidenciales de 1988 no significan necesariamente que los residentes estén en la actualidad listos o capacitados para cuestionar “las reglas del juego” al decidir la asignación cotidiana de recursos destinados a las colonias urbanas. Las reglas del juego han sido cuestionadas en años recientes; pero vale la pena señalar, por ejemplo, que la movilización del sector popular a partir de los sismos de 1985 dependió de los inquilinos y otros grupos del centro de la Ciudad de México (la zona más afectada por la destrucción), más bien que de los habitantes de las áreas periféricas. En elecciones de representantes de las asociaciones de vecinos del Distrito Federal, la cantidad de asentamientos periféricos “independientes” ha aumentado desde 1980 (*La Jornada*, 29 de marzo de 1989),

<sup>49</sup> Ciertas organizaciones del Distrito Federal han señalado que los títulos de propiedad debieran de llegar directamente de la Secretaría de la Reforma Agraria, y no por medio de CORETT (Ramírez Saiz, 1989: 18).

pero esto se debe en parte a la movilización en las zonas más afectadas por los sismos; de otro modo, con los años los mismos nombres de los asentamientos surgen una y otra vez. Como observa Moctezuma (1990: 44): “nosotros (CONAMUP) siempre ganamos las elecciones en *las colonias en las que hemos venido trabajando sin cejar* (cursivas mías).

Hay otra razón para ser precavidos al evaluar la importancia de los cambios recientes en el México urbano. Parece que la administración de Salinas tratará de reforzar modos tradicionales de respuesta a las demandas de la población urbana de bajos recursos. Hay indicios de que Salinas tratará de anular ciertos avances logrados por el movimiento popular urbano, y fortalecer el control político del PRI en los barrios de bajos ingresos. Por ejemplo, que el gobierno de De la Madrid otorgara crédito a las cooperativas de vivienda independientes aparece una y otra vez en las discusiones de los logros de la CONAMUP (Ramírez Saiz, 1990: 238; Moctezuma, 1990: 41, 48). No obstante, esto fue en buena medida resultado de los esfuerzos del director de la dependencia que manejaba los créditos (Moctezuma 1990: 50).<sup>50</sup> Se ha dicho que, bajo Salinas, la dependencia ha sido instada a otorgar créditos sólo a organizaciones afiliadas al PRI.<sup>51</sup>

Hay informes similares acerca de las dependencias de regularización. Por ejemplo, en 1989 se dijo que el nuevo delegado de CORETT en uno de los estados cercanos a la Ciudad de México retuvo la expedición de miles de títulos de propiedad (que los colonos ya habían pagado) hasta que el presidente pudo entregarlos en persona durante una visita a dicho estado, la cual no había sido práctica común anteriormente (aunque en general la presentación real o simbólica de los títulos de propiedad tiene lugar durante tales visitas). Cuando un funcionario local sugirió en broma que, en el futuro, CORETT sólo trataría con el PRI, el delegado le respondió, enteramente en serio, que, en efecto, así debería ser.

El gobierno de Salinas aparece bastante confiado en su capacidad de insistir en una renovación de las prácticas clientelistas, y en la afiliación al PRI como un prerrequisito esencial para tener acceso a la regularización, la vivienda y los servicios.<sup>52</sup>

Es posible, sin embargo, que esta estrategia no sea acertada: esa época ya pasó, y mantener la práctica a cualquier costo podría servir para fortalecer, más bien que para debilitar, la movilización política independiente. El riesgo implícito en esta estrategia era visible en la respuesta local a la retención deliberada de los títulos de propiedad por CORETT (ya mencionada): criticada abiertamente en la

<sup>50</sup> El director convenció al Banco Mundial de que financiase el programa y halló un modo de circumvenir la dificultad de proporcionar crédito a grupos de gente que no podían ofrecer los derechos de propiedad como garantía.

<sup>51</sup> Información sacada de entrevistas con el antiguo director de la dependencia, abril de 1989.

<sup>52</sup> Sería inadecuado dar excesiva importancia a las anécdotas en que se apoya esta sugerencia. No obstante, se halla respaldada por observaciones hechas por otros analistas. Ramírez Saiz (1990: 245) observa que sólo los movimientos independientes más fuertes han podido lograr acceso a los recursos oficiales y que el acceso a los servicios sigue dependiendo de la afiliación al PRI. “En suma, persisten las prácticas clientelistas.”



prensa, atrajo la oposición de colonos y ejidatarios, amenazando el éxito de las nuevas expropiaciones de ejido por parte del Estado.

No obstante, al otorgar o ceder la tenencia legal, el gobierno tiene una carta muy fuerte, en un juego cuyas reglas todavía se respetan.<sup>53</sup> La fuerza de la carta depende de la importancia fundamental otorgada por la gente urbana pobre a su derecho al disfrute legítimo y pacífico de una casita y un lote, adquiridos al costo de “muchos sacrificios”. Por esta razón, hay restricciones a la capacidad del Estado de jugar esta carta. A fin de cuentas, depende de la voluntad gubernamental de responder de una manera *post hoc* al desarrollo urbano, es decir, ceder la iniciativa en el crecimiento urbano a agentes extraños al control directo de las autoridades urbanas. Depende asimismo de la capacidad permanente de financiar la instalación de servicios en asentamientos de bajos ingresos, porque, sin la posibilidad de conseguir servicios, los colonos tienen menos razones para aceptar la necesidad de la legalización. Y, por último, claro está, depende de la viabilidad económica del desarrollo de la vivienda de autoconstrucción en tierras ejidales. Si los pobres no pueden costear un lote, o los municipios, para instalar los servicios; o si el gobierno, tal vez por razones “ecológicas”, se niega a permitir la ocupación adicional de tierras ejidales, entonces —podría argüirse— el ofrecimiento de entregar los derechos legales de propiedad ya no sería efectivo como lo es hoy en día. De momento, sin embargo, parece que la regularización aún tiene mucho que ofrecer como un medio de mantener la estabilidad política en el México urbano.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, A. G. (1988), “Community participation in Mexico City: a case study”, *Bulletin of Latin American Research*, 7, 33-46.
- Alonso, J. (comp.), *Lucha urbana y acumulación de capital*, México, Ediciones de la Casa Chata.
- Angel, S. (1983), “Land tenure for the urban poor”, en S. Angel, R. W. Archer, S. Tanphiphat y E. A. Wegelin (comps.), *Land for Housing the Poor*, Singapur, Select Books, 110-142.
- 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*, México, El Colegio de México, 55-77.

<sup>53</sup> Por ejemplo: el argumento de que un área no puede recibir servicios al menos que esté legalizada resulta persuasivo, y apela a una racionalidad “técnica”: la ley prohíbe al gobierno recaudar impuestos prediales en los asentamientos ilegales en tierra ejidal, pero necesita este ingreso para la dotación de servicios. Este tipo de argumentos suele ser aceptado por los colonos (Varley, 1987: 472).

- Azuela, A. (1989b), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.
- Azuela, A., y M. S. Cruz Rodríguez (1989), "La institucionalización de las colonias populares y la política urbana del DDF, 1940-1946", *Sociológica*, 9, 111-113.
- Azuela, A. (1983), "La legislación del suelo urbano: auge o crisis?", en Sociedad Interamericana de Planificación (comp.), *Relación campo-ciudad: la tierra, recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social*, México, Ediciones SIAP, 514-531.
- Benítez, F. (1975), *Viaje al centro de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- 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*, 2, 301-324.
- Castells, M. (1982), "Squatters and politics in Latin America: a comparative analysis of urban social movements in Chile, Peru and Mexico", en H. Safa (comp.), *Towards a Political Economy of Urbanization in Third World Countries*, Delhi, Oxford University Press, 249-282.
- Castells, M. (1977), "Marginalité urbaine et mouvements sociaux au Mexique: le mouvement des 'poseñarios' dans la ville de Monterrey", *International Journal of Urban and Regional Research*, 1, 145-150.
- Castillo, J. (1986), "El movimiento urbano popular en Puebla", en J. Castillo (comp.), *Los movimientos sociales en Puebla II*, Universidad Autónoma de Puebla, Departamento de Investigaciones Arquitectónicas y Urbanísticas, Instituto de Ciencias (DIAU-ICUAP), 201-360.
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI), (1977a), *Investigación sobre vivienda II: la producción de vivienda en la zona metropolitana de la Ciudad de México*, México, COPEVI.
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI), (1977b), *Investigación sobre vivienda, III: las políticas habitacionales del Estado mexicano*, México, COPEVI.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (1989), *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 1988*, Santiago de Chile.
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), (n. d.), *CORETT y los vecinos*, México, CORETT.
- Cornelius, W. A. (1975), *Politics and the Migrant Poor in Mexico City*, Stanford University Press.
- Doebele, W. (1983), "The provision of land for the urban poor: concepts, instruments and prospects", en S. Angel, R. W. Archer, S. Tanphiphat y E. A. Wegelin (comps.), *Land for Housing the Poor*, Singapur, Select Books, 350-374.

- Doebele, W. (1978), "Selected issues in urban land tenure", en H. B. Dunkerley (comp.), *Urban Land Policy: Issues and Opportunities*, Washington, D. C., World Bank y Oxford University, 63-110.
- Durand, J. (1983), *La ciudad invade al ejido*, México, Ediciones de la Casa Chata.
- Eckstein, S. (1988), *The Poverty of Revolution: the State and the Urban Poor in Mexico*, Princeton University Press.
- Enríquez, R. (1988), "The rise and collapse of stabilising development", en G. Philip (comp.), *The Mexican Economy*, Londres, Routledge, 7-40.
- García, B. (1979), "La acción del Estado en tierra y vivienda: el caso de Izcalli Chamapa (AURIS)", tesis, México, El Colegio de México.
- García, B., y M. Perló (1984), "Estado, sindicalismo oficial y políticas habitacionales: análisis de una década del INFONAVIT", en J. A. Alonso, *et al.*, *El obrero mexicano 2: condiciones de trabajo*, México, Siglo XXI Editores, 94-133.
- Garza, G., y Schteingart, M. (1978), *La acción habitacional del Estado en México*, México, El Colegio de México.
- Gilbert, A., y A. Varley (1991), *Landlord and Tenant: Housing the Urban Poor in Mexico*, Londres, Routledge.
- Gilbert, A., y P. M. Ward (1985), *Housing, the State and the Poor: Policy and Practice in Three Latin American Cities*, Cambridge University Press.
- Guerrero, M. T., M. B. Monroy, y H. Ríos (1974), "Tierra, especulación y fraude en el fraccionamiento Nuevo Paseo de San Agustín", mimeo.
- Hansen, R. D. (1974), *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Hiernaux, D. (1986), *Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Tijuana*, México, Centro de Ecodesarrollo.
- Hinojosa Ortiz, J. (1983), *El ejido en México: análisis jurídico*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.
- Iracheta, A. (1988), "Los problemas del suelo y la política urbana en la zona metropolitana de la Ciudad de México", en R. Benítez Zenteno y J. Benigno Morelos (comps.), *Grandes problemas de la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés Editores, 47-95.
- Jiménez, E. (1989), "A new form of government control over *colonos* in Mexico City", en A. Gilbert (comp.), *Housing and Land in Urban Mexico*, San Diego, University of California, Center for US-Mexican Studies, 157-172.
- Jiménez, E. (1988), "New forms of community participation in Mexico City: success or failure?", *Bulletin of Latin American Research*, 7, 17-31.

- Lindert Van, P. (1985), "Mudarse en Chihuahua: la movilidad residencial de la población con ingresos bajos", en W. Hoenderdos (comp.), *Migración, empleo y vivienda en la Ciudad de Chihuahua*, Chihuahua, Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua A.C., 51-60.
- Lugo, M. L. G., y F. Bejarano (1981), "La acción del Estado, el capital y la formación de las colonias populares en la transformación urbana de las tierras ejidales en las delegaciones de Magdalena Contreras y Tlalpan: el caso de la colonia popular Miguel Hidalgo", tesis, México, Universidad Iberoamericana.
- McAuslan, P. (1985), *Urban Land and Shelter for the Poor*, Londres, Earthscan.
- Melé, P. (1988), "Cartographie l'illégalité: filières de production de l'espace urbain de la ville de Puebla (Mexique)", *L'Espace Géographique*, 4, 257-263.
- Melé, P. (1987), "Croissance urbaine, illégalité et pouvoir local dans la ville de Puebla (Mexique)", ponencia presentada a la conferencia anual del Institute of British Geographers, Portsmouth, enero de 1987.
- Melé, P. (1984), *Los procesos de producción del espacio urbano en la Ciudad de Puebla*, Documento de Investigación núm. 1, Universidad Autónoma de Puebla, Instituto de Ciencias.
- Moctezuma, P. (1990), "Mexico's urban popular movements: a conversation with Pedro Moctezuma", *Environment and Urbanization*, 2, 35-50.
- Montaño, J. (1976), *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, México, Siglo XXI Editores.
- Moreno Armella, F. (1988), "Política y territorio: la presencia del poder político institucional en el proceso de expansión del Área Metropolitana de la Ciudad de México", en A. Iracheta Cenecorta y A. Villar Calvo (comps.), *Política y movimientos sociales en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés Editores, 77-95.
- Moreno Toscano, A. (1979), "La 'crisis' en la ciudad", en P. González Casanova y E. Florescano (comps.), *México, hoy*, México, Siglo XXI Editores, 152-176.
- Peña de la, G. (1988), "Movimientos sociales, intermediación política y poder local", ponencia presentada en el 46º Congreso Internacional de Americanistas, Amsterdam, julio de 1988.
- Pezzoli, K. (1987), "The urban land problem and popular sector housing development in Mexico City", *Environment and Behaviour*, 19, 371-397.
- Philip, G. (1988a), "Introduction", en G. Philip (comp.), *The Mexican Economy*, Londres, Routledge, 1-6.
- Philip, G. (comp.), (1988b), *The Mexican Economy*, Londres, Routledge.
- Pozas Garza, Ma. d. I. A. (1989), "Land settlement by the poor in Monterrey", en A. Gilbert (comp.), *Housing and Land in Urban Mexico*, San Diego, University of California, Center for US-Mexican Studies, 65-77.

- Presidencia de la República (1988a), *Las razones y las obras: gobierno de Miguel de la Madrid, crónica del sexenio 1982-1988, quinto año*, México, Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (1988b), *Las razones y las obras: gobierno de Miguel de la Madrid, crónica del sexenio 1982-1988, sexto año*, México, Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (1987), *Las razones y las obras: gobierno de Miguel de la Madrid, crónica del sexenio 1982-1988, cuarto año*, México, Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (1985), *Las razones y las obras: gobierno de Miguel de la Madrid, crónica del sexenio 1982-1988, segundo año*, México, Presidencia de la República.
- Prieto, A. M. (1986), "Mexico's national *coordinadoras* in a context of economic crisis", en B. Carr y R. Anzaldúa Montoya (comps.), *The Mexican Left, the Popular Movements, and the Politics of Austerity*, San Diego, University of California, Center for US-Mexican Studies, 75-94.
- Ramírez Saiz, J. M. (1990), "Urban struggles and their political consequences", en J. Foweraker y A. L. Craig (comps.), *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 234-246.
- Ramírez Saiz, J. M. (1989), "Efectos políticos de la proposición y puesta en práctica del programa urbano del Movimiento Urbano Popular (MUP)", ponencia presentada en el coloquio sobre "Popular Movements and the Transformation of the Mexican Political System", marzo 29-31 de 1989, San Diego, University of California, Center for US-Mexican Studies, mimeo.
- Ramírez Saiz, J. M. (1986), *El movimiento urbano popular en México*, México, Siglo XXI Editores.
- Regalado, J. (1986), "El movimiento popular independiente en Guadalajara", en J. Tamayo (comp.), *Perspectivas de los movimientos sociales en la región centro-occidente*, México, Editorial Línea, 121-157.
- Rodwin, L. (comp.), (1987), *Shelter, Settlement and Development*, Boston, Allen and Unwin.
- Sánchez, M. (1979), "Le phénomène des fractionnements populaires à Guadalajara, Jalisco, Mexique", tesis de doctorado, París, École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Sanderson, S. E. (1981), *Agrarian Populism and the Mexican State: the Struggle for Land in Sonora*, Berkeley, University of California.
- Schteingart, M. (1989), *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.

- Varley, A. (1989), "Settlement, illegality and legalization: the need for re-assessment", en P. M. Ward (comp.), *Corruption, Development and Inequality: Soft Touch or Hard Graft?*, Londres, Routledge, 156-174.
- Varley, A. (1988), "Relaciones entre la regularización de la tenencia de la tierra y mejoras en la vivienda: el caso de la ciudad de México", *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 25, 87-108.
- Varley, A. (1985a), "La zona urbana ejidal y la urbanización de la Ciudad de México", *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 6, 71-95.
- Varley, A. (1985b), "Urbanization and agrarian law: the case of Mexico City", *Bulletin of Latin American Research*, 4, 1-16.
- Varley, A. (1985c), "Ya somos dueños. ejido land development and regularisation in Mexico City", tesis de doctorado, Londres, University College London.
- Vellinga, M. (1989), "Power and independence: the struggle for identity and integrity in urban social movements", en F. Schuurman, y T. Van Naerssen (comps.), *Urban Social Movements in the Third World*, Londres, Routledge, 151-176.
- Verbeek, H. (1987), "The authorization of unauthorized housing in Cd. Chihuahua, Mexico", O. Verkoren y J. van Weesep (comps.), *Nederlandse Geografische Studies, 37: Spatial Mobility and Urban Change*, Geografisch Instituut, Rijksuniversiteit te Utrecht, 89-102.
- Villarreal, D. R., y V. Castañeda (1986), *Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Monterrey*, México, Centro de Ecodesarrollo.
- Ward, P. M. (1991), *México: una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, México, CONACYT/Editorial Patria.
- Ward, P. M. (1989), "Political mediation and illegal settlement in Mexico City", en A. Gilbert (comp.), *Housing and Land in Urban Mexico*, San Diego, University of California, Center for US-Mexican Studies, 135-155.
- Ward, P. M. (1986), *Welfare Politics in Mexico: Papering Over the Cracks*, Londres, Allen and Unwin.
- Ward, P. M. (1981), "Political pressure for urban services: the response of two Mexico City administrations", *Development and Change*, 12, 379-407.
- Ward, P. M. (1976), "In search of a home: social and economic characteristics of squatter settlements and the role of self-help housing in Mexico City", tesis de doctorado, University of Liverpool.
- Zetter, R. (1984), "Land issues in low-income housing", en G. K. Payne (comp.), *Low-Income Housing in the Developing World: The Role of Sites and Services and Settlement Upgrading*, Chichester, John Wiley, 221-231.