

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO**



**RELACIONES ENTRE ACTORES COLECTIVOS Y ESTADO EN  
LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA SOCIAL: EL CASO DE  
FOMERREY (CONTEXTOS, IDEAS Y DISCURSOS).**

**TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
DOCTOR EN FILOSOFÍA CON ORIENTACIÓN EN TRABAJO  
SOCIAL Y POLÍTICAS COMPARADAS DE BIENESTAR SOCIAL  
PRESENTA**

**BERTHA VERÓNICA MARTÍNEZ FLORES**

**ENERO 2012**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO**



**RELACIONES ENTRE ACTORES COLECTIVOS Y ESTADO EN  
LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA SOCIAL: EL CASO DE  
FOMERREY (CONTEXTOS, IDEAS Y DISCURSOS).**

**TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
DOCTOR EN FILOSOFÍA CON ORIENTACIÓN EN TRABAJO  
SOCIAL Y POLÍTICAS COMPARADAS DE BIENESTAR SOCIAL  
PRESENTA**

**BERTHA VERÓNICA MARTÍNEZ FLORES**

**DIRECTORA: DRA. CLAUDIA CAMPILLO**

**ENERO 2012**



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO

Los suscritos miembros de la Comisión de Tesis de Doctorado de la

Mtra. Bertha Verónica Martínez Flores

Hacen Constar que han evaluado la Tesis "Relaciones entre actores colectivos y estado en la construcción de una política social: el caso de Fomerrey. (contextos, ideas y discursos)" y han dictaminado lo siguiente:

	APROBADO	REPROBADO	DIFERIDO	FIRMA
Dra. Claudia Campillo Toledano	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Dr. Ismael Aguilar Benítez	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Dra. María de los Ángeles Pozas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Dr. Freddy Ramón Maríñez Navarro	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Dr. Camilo Contreras Delgado	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

En vista de lo cual, hemos decidido APROBAR esta tesis y damos nuestro consentimiento para que sea sustentado en examen de grado del Doctorado en Filosofía con Orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social.

Vo.Bo.

MTS. Ma. Teresa Obregón Morales  
Subdirectora de Estudios de Posgrado  
Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano UANL



FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL  
Y DESARROLLO HUMANO  
SUBDIRECCION DE  
ESTUDIOS DE POSGRADO

San Nicolás de los Garza N.L. a 01 de Diciembre de 2011



Cd. Universitaria, C.P. 66451  
San Nicolás de los Garza, Nuevo León, México  
Tels. y fax: (81) 8352 1309, 8376 9177

## AGRADECIMIENTOS

Son muchas las personas que quisiera mencionar y que han sido importantes para ir construyendo esta tesis. Primeramente quiero agradecer a CONACYT que me brindó una beca con la cual pude llevar a cabo este estudio.

De gran importancia ha sido el acompañamiento que me han brindado de manera tan generosa los miembros de mi comité: Dra. María de los Ángeles Pozas, Dr. Freddy Mariñez, Dr. Camilo Contreras y Dr. Ismael Aguilar. Gracias por sus comentarios siempre acertados que permitieron ir construyendo este trabajo.

Especialmente debo agradecer a la Dra. Claudia Campillo que a pesar de mis complicaciones teóricas y metodológicas, buscaba las formas de dar claridad a mis ideas en los distintos momentos del proceso de construcción de esta tesis; pero particularmente necesito darle las gracias por impulsarme a dar el siguiente aliento cuando parecía que ya no había formas de continuar.

En este proceso me han acompañado grandes amigos que me han apoyado intelectual y emocionalmente en este tiempo. Que aunque algunos estuvieron ausentes físicamente, sepan que son personas importantes en la cotidianidad de mi vida.

Por último quiero agradecer a mis familias:

Mis hermanas y hermanos; mi padre y mi madre con los cuáles he aprendido sobre lo mejor de la vida.

A Amaru que esta aprendiendo que no se trata de ganar sino de ir construyendo juntos. Gracias por tantas horas en coche, en este eterno querer ser de tu madre.

A Roberto, mi compañero, gracias por la serenidad de tu mirada y la fortaleza de tus convicciones que me incentivan para seguir actuando.

## RESUMEN

La política social de vivienda implementada en los últimos treinta años en el Área Metropolitana de Monterrey ha sido concentrada principalmente en Fomento Metropolitano de Monterrey (Fomerrey), institución que nace en un contexto de conflicto social. Diversos estudios se han enfocado en analizar el papel de los grupos de escasos recursos en la obtención de la vivienda así como en la creación de este organismo. En este estudio se recupera esta discusión, pero se centra en reconocer la relación que se entabla entre actores colectivos con el Estado y la forma en que los primeros pueden impactar sobre el quehacer del segundo en la política social de vivienda.

Desde la teoría de la acción colectiva y el neoinstitucionalismo se reconoce que el sistema ofrece oportunidades y limitaciones para la organización, pero también para que los actores impacten sobre las instituciones por lo que son capaces de impulsar los cambios institucionales. Sin embargo, esto no sólo depende de los factores externos sino también de los internos propios de las organizaciones. Elementos como identidad, creencias, valores e ideas surgen como variables importantes que permiten reconocer la forma en que los actores colectivos interactúan con el Estado e impactan sobre sus políticas sociales. Se parte de reconocer que los actores que participan de una acción colectiva no sólo se vuelven sujeto que responden a las estructuras, sino que dependen también de las experiencias previas que conforman su herencia cultural. Por lo tanto, la relación entre actores colectivos y Estado se estructura bajo las creencias, valores e ideas que forman parte de los actores colectivos pero también de las normas y reglas de los marcos institucionales -económicos, sociales y políticos- que se traducen en oportunidades y limitaciones ofertadas por un sistema para la organización.

En el caso de la política social de vivienda en el AMM, se reconoce que en el período entre 1971 y 1980 el problema de vivienda se construye a partir de: 1) un modelo económico que influye sobre el crecimiento urbano, 2) la acción colectiva como herramienta de presión y gestión de vivienda urbana y 3) la creación de instituciones como respuesta estatal -Fomerrey-. Durante las dos últimas décadas del siglo XX, el modelo económico y político del Estado cambió, a la par de esto se presenta una apertura económica y expansión de la participación ciudadana provocando una transformación en el patrón de acción colectiva. Este proceso significó un cambio en las relaciones entre Estado y la acción colectiva que se da a partir de 4) la incorporación de una lógica neoliberal al quehacer del gobierno que implicó el repliegue del Estado y 5) la aparición de nuevos actores colectivos. Estas diferencias de la acción colectiva y su relación con el Estado soportan la pregunta de investigación: ¿Cuál es el papel de la acción colectiva en la construcción de una política social de vivienda -Fomerrey- en marcos institucionales diferentes? Así como el objetivo general: Analizar las relaciones entre Estado y actores colectivos en la política social de vivienda implementada a través de Fomerrey de 1971 a 1980 y de 1991 a 2000, para comparar el papel que la acción colectiva ha tenido en la construcción de la política social de vivienda implementada por esta institución.

Se aborda el trabajo a través de un método mixto complementario, utilizando un estudio de caso y con el uso de diferentes técnicas de recolección que incluyen el análisis de contenido cuantitativo, entrevista semiestructurada cualitativa y revisión a fuentes primarias; como herramientas para el análisis se utilizó el análisis de contenido cuantitativo —estadística descriptiva con el uso de SPSS versión 18— y cualitativo así como los estudios de discurso, principalmente el análisis político del discurso y el institucionalismo discursivo.

Los datos demuestran que el papel de la acción colectiva ha tenido en la construcción de la política social de vivienda se conforma de altibajos. Fomerrey, como institución que implementa esta política, se ha relacionado con los diferentes actores de manera diversa, que va desde la aceptación pasando por la interlocución y consenso, hasta llegar al antagonismo. Sin embargo el problema social que atiende Fomerrey no sólo remite a la provisión de espacios habitacionales, por lo que las relaciones que entabla no se limitaba a demandantes de terrenos y vivienda, sino que se extendía a diversos grupos que interactuaban directa o indirectamente con la institución en cuanto compartían o diferían de las ideas normativas y cognitivas que promovía un régimen. En el caso de Fomerrey, como política social de vivienda, los datos demostraron que el papel que los actores colectivos han tenido en el problema de vivienda para grupos de escasos recursos se puede entender a partir de tres elementos: a) las oportunidades que ofrece el Estado o régimen b) La información y la confianza c) La lógica de las ideas.

Esta investigación busca abonar a la discusión sobre el papel de los actores en la construcción de la política pero particularmente a la disciplina de Trabajo Social y su compromiso para involucrar al ciudadano en la toma de decisiones en la política pública; de acuerdo a los hallazgos de este estudio las relaciones entre Estado y actores colectivos hay cuatro elementos que el trabajador social debe reconocer al impulsar la ciudadanización de una política pública: 1) Los espacios de oportunidad dejados por el Estado, 2) los mecanismos de información y canales de difusión democráticos, esto es que permitan que la información permee a todos los miembros del grupo, 3) la confianza en el grupo y en la institución misma, pues ésta legitima la acción colectiva así como la institución y 4) la lógica de las ideas normativas y cognitivas que se implementan en una política, ya que esto permitirá entablar relaciones con el Estado de conflicto, consenso, diálogo, entre otras.

## TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN .....	1
1.1 Antecedentes .....	3
1.1.1. Modelo de desarrollo y crecimiento urbano.....	3
1.1.2. Estado mexicano, bienestar social y representación política. ....	7
1.1.3. Actores colectivos en la lucha por la vivienda urbana .....	8
1.2. Problema de investigación .....	12
1.3. Justificación .....	15
2. MARCO TEÓRICO.....	19
2.1. Neoinstitucionalismo .....	19
2.1.1. Instituciones y cultura.....	20
2.1.2. El cambio institucional .....	23
2.2. Acción colectiva.....	26
2.2.1. ¿Qué es la acción colectiva? .....	26
2.2.2. El problema de la acción colectiva.....	29
2.2.3. ¿Cómo se conforma la acción colectiva?.....	30
2.3. El Estado como marco institucional .....	42
2.3.1. Instituciones económicas: modelos de Desarrollo .....	43
2.3.2. Instituciones sociales: el sistema de bienestar .....	45
2.3.3. Instituciones políticas: sistemas de representación política.....	49
3. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN .....	55
3.1. Esquema metodológico.....	55
3.2. Enfoque de investigación: método mixto .....	56
3.3. Diseño de investigación: Estudio de caso.....	58
3.3.1. Técnicas de recolección de datos .....	61
3.3.1.1. <i>Análisis cuantitativo</i> .....	61
3.3.1.2. <i>Análisis cualitativo</i> .....	68
3.3.2. El discurso como herramienta de análisis .....	72
3.4. Limitaciones del estudio .....	75
3.5. Implicaciones éticas .....	75
4. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO .....	76
DE LA ACCIÓN COLECTIVA: EL CASO DE FOMERREY .....	76
4.1. Contexto político y social de la construcción de política social de vivienda .....	76
4.1.1. La creación de Fomerrey: la política social de los 70. ....	82
4.2. Los primeros pasos de la descentralización: hacia un nuevo modelo de desarrollo .....	92
4.2.1. La eficiencia en Fomerrey: los años 90 .....	93
5. ACTORES COLECTIVOS Y ESTADO: RELACIONES, IDEAS Y DISCURSOS .....	105
5.1. Estado y actores colectivos .....	105
5.2. Relaciones entre Estado y actores colectivos .....	112
5.3. Acción colectiva y demanda .....	115
5.3.1. La demanda y la respuesta: los alcances de la acción colectiva.....	115
5.3.2. Los actores colectivos y el <i>status quo</i> .....	118
5.4. Ideas y discursos en el problema de vivienda.....	127
5.4.1. Actores y propiedad privada .....	127

5.4.2. De precarista a posesionario: la construcción de un actor .....	131
CONCLUSIONES .....	145
BIBLIOGRAFÍA .....	152
ANEXOS .....	163

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde el neoinstitucionalismo y la acción colectiva se reconoce que las instituciones moldean el comportamiento grupal pero que a su vez éste incide en la construcción y transformación de las instituciones. El problema de vivienda que se presentó en las ciudades de México a mediados del siglo XX se inserta en un marco de reglas conformado por un modelo de desarrollo económico, un modelo de creencias sobre bienestar social y un sistema de representación política. Desde este panorama se la acción colectiva se presenta como mecanismo de presión de la ciudadanía al Estado, lo que trae consigo la creación de instituciones para resolver las demandas de estos grupos. Con la adopción de un nuevo modelo económico, de bienestar social y de representación política en los años 80 se da una retirada del Estado en la provisión de vivienda que se traduce en la reducción de instituciones públicas; pero también en una transformación de las relaciones de éste con la acción colectiva.

En el caso del Área Metropolitana de Monterrey (AMM), las movilizaciones de los grupos urbanos durante los años 70 provocaron que el Estado respondiera creando Fomerrey (Pozas, 1995; Villarreal, 1992). Así dio inicio la institucionalización de las relaciones entre el Estado y los pobladores de los asentamientos irregulares. Sin embargo, la adopción por parte del Estado de un modelo con tendencias liberales significó transformaciones en las reglas que estructuraban tal relación; éstas llevaron a la incorporación de nuevas formas legales de organización para la negociación.

Si bien el sistema brinda las oportunidades y restricciones para que la acción colectiva se presente a través de las reglas y normas formales e informales establecidas (Tarrow, 1997), la organización de los ciudadanos impulsa el cambio institucional; sin embargo, dado su carácter incremental, este cambio depende de las limitaciones formales de un momento histórico, pero también de elementos culturales; esto es, de las ideas e ideologías que conforman las limitaciones informales.

El proceso que ha vivido el Estado mexicano a partir de la implementación de distintos modelos de desarrollo en la segunda parte del siglo XX significa dos arenas de oportunidades y limitaciones para los actores colectivos en la lucha por la vivienda; diferentes tipos de reglas desde las cuales se establece la relación entre actores colectivos y Estado: donde el impacto de la acción colectiva para el cambio institucional se da en función de las limitaciones formales e informales existentes.

En esta investigación se analizan dichas relaciones entre Estado y actores colectivos de 1971 a 1980 y de 1991 a 2000 y se compara el papel que la acción colectiva tiene en la construcción de una política social, a través de un estudio de caso comparativo a Fomento Metropolitano de Monterrey (Fomerrey), institución responsable de implementar la política de vivienda para grupos marginales a través de programas de autoconstrucción progresiva en la ciudad desde 1973 hasta la fecha. A través del estudio de la prensa escrita, entrevistas y documentos oficiales, se rastrea la política y las relaciones entre los diferentes actores sociales y el Estado.

## 1.1 Antecedentes

Sojo (2006) plantea la necesidad de repensar el desarrollo poniendo en el centro lo social, pensarlo más como una herramienta distributiva que como una de crecimiento económico, para lo cual se requiere reconocer la pluralidad de las acciones administrativas y la importancia de la interacción entre Estado y sociedad como regulador del poder administrativo. Así, el modelo de desarrollo es mucho más que reglas económicas: es también un marco para pensar lo social y lo político.

En este apartado se revisan los aspectos los contextos económicos y sociales en los cuales se desarrolla la acción colectiva y la lucha por la vivienda.

### 1.1.1. Modelo de desarrollo y crecimiento urbano

#### 1.1.1.1. *México ante la ISI*

La posguerra significó cambios en los modelos de desarrollo de los países de occidente; América Latina no fue la excepción. Desde los años 40 hasta finales de los 80, se impulsó un modelo de desarrollo a través de la industrialización por medio de la sustitución de importaciones (ISI). Bajo la tutela de la teoría cepalista, se planteó la necesidad de que los países periféricos lograsen la industrialización a través de un modelo de comercio hacia dentro en el cual el Estado tiene un papel central.

En el caso de México, el abandono del modelo agroexportador y la adopción del ISI desembocó en la transformación económica del país (Garza, 2003). Este modelo impulsaba fundamentalmente la producción sustitutiva de bienes de consumo y tenía como elemento central la conformación de ciudades especializadas en manufactura. Estas nuevas urbes requerían de un flujo constante de insumos y bienes, lo que explica el aumento en inversión pública en la construcción de infraestructura carretera e hidráulica que se da a partir de la segunda mitad del siglo XX (Solís, 1981 en Garza, 2003). El objetivo de estas acciones era la producción y el intercambio de bienes, pero favorecieron también el movimiento territorial de las personas hacia las ciudades.

En México el crecimiento de las ciudades inició en los años 40 como derivación del modelo de desarrollo, que detona un flujo migratorio del campo a la ciudad (Garza, 2003; García Ortega et al., 2003). En esta década, la población urbana del país era de 19.99% de un total nacional de 19 millones 649 mil habitantes; para 1950 de un total de 25 millones 779 mil mexicanos, 27.96% era población urbana (Garza, 2003). En 1960 la distribución poblacional da un vuelco significativo; por primera vez la población rural presenta cifras menores que la población urbana agrupando 50.7% de la población mexicana (INEGI, 2001). Si bien el fenómeno migratorio es un elemento que explica el crecimiento de las ciudades, éste también es producto de la implementación del modelo de industrialización a partir de la sustitución de importaciones (ISI) que dinamiza el desarrollo urbano (Garza, 2003). En consecuencia, las ciudades de mayor crecimiento demográfico en esta época son las manufactureras, como la Ciudad de México y Monterrey (Garza, 2003). Este crecimiento demográfico se acompañó de un desarrollo institucional sobre el cual el Estado finca toda una red de bienestar social en las que se encuentran la previsión social, la salud y la vivienda (Barba Solano, 2004).

Aunque el modelo de sustitución de importaciones tiene signos de agotamiento entre 1971 y 1980, las reservas de petróleo encontradas en esta época permitieron al Estado mantener el crecimiento económico hasta principios de los 80 (Garza, 1995; 2003; Solís, 2007). En 1982, la disminución en la demanda mundial de este recurso provocó una devaluación de la moneda mexicana, lo que significó un vuelco en el modelo de desarrollo del país (Mendirichaga, 1996).

#### *1.1.1.2. México ante el modelo liberal*

A partir de la crisis de 1982 se impulsa la serie de políticas —plasmada en el Consenso de Washington— con la cual inicia la reforma el Estado mexicano (Alonso, 1992). Esto se permea a través de nuevas normas económicas, sociales y políticas que se institucionalizan a través de un nuevo modelo de desarrollo cuyos ejes principales serán “los programas de estabilización, la orientación de la economía hacia el exterior, en un intento de insertar a México, en forma competitiva, dentro de la economía global” (Garza, 2003: 70). Estas políticas de la década de los 80 preparaban el terreno para la llegada de México al modelo neoliberal impulsado a nivel internacional por las políticas de Reagan y Thatcher (Tamayo, 1999).

Para 1990, México había adoptado plenamente un modelo de desarrollo de corte neoliberal; sus principales características, la adopción de los principios del libre mercado y la reducción de la participación del Estado en la economía nacional (Garza, 2003; Tamayo, 1999), llevaron al gobierno mexicano a impulsar la descentralización.

En este contexto, las ciudades mexicanas dejaron de ser una promesa de crecimiento económico para la población en la última década del siglo XX, por lo que la migración internacional aparece como mecanismo para la movilidad de mano de obra. Estados Unidos, como principal receptor, presenta un aumento de la población mexicana de 100% entre 1980 y 1990; las cifras se incrementan de 2 millones 199 mil 221 a 4 millones 459 mil 837 de residentes mexicanos en esta nación (INEGI, 2001). Mientras México tiene un grado de urbanización de 63.4% para la década referida, proceso que seguirá durante el siglo XXI. Sin embargo, a diferencia del período 1940-1980, cuando la urbanización se presenta como producto del crecimiento económico de las ciudades, en la época neoliberal se da como rechazo al mundo rural (Garza, 2003).

Esto explica la disminución del flujo migratorio a las ciudades mexicanas en la década de 1990; mas no significa un respiro para aquellas ciudades que presentaron menores niveles de crecimiento que la media nacional (2.5% anual), pues en números brutos tuvieron aumento demográfico como son los casos de Guadalajara y Monterrey (Garza, 2003).

#### *1.1.1.3. La conformación del AMM*

Entre las áreas beneficiadas por el modelo de desarrollo a partir de la sustitución de importaciones se encuentra la ciudad de Monterrey y su área metropolitana (Méndez, 1998; Solís, 2007). Si bien ésta había iniciado su conformación industrial desde el siglo XIX, con el ISI se impulsa una segunda etapa de industrialización caracterizada por la descapitalización de la agricultura y el impulso de ramas sólidas en la urbe, como la metalurgia, la química, los alimentos, las bebidas y tabacos (Contreras, 2007). De la mano con esto, las políticas promovidas por el nuevo modelo de desarrollo producen

condiciones óptimas para que las familias empresariales regiomontanas encuentren ventajas dentro de la industria manufacturera, dada su experiencia previa en actividades industriales (Solís, 2007). Para 1950, esta rama económica crece 6.2% anualmente, cifra que aumenta 7% en 1960, ritmo que se mantiene hasta antes de los años 80 y la recesión económica de la época (Garza, 2003); este crecimiento económico e industrial referido va de la mano con el crecimiento demográfico de la ciudad.

Es reconocido que el crecimiento demográfico que se presenta después de la segunda mitad del siglo XX en el AMM fue producto del auge industrial de la ciudad y la demanda de mano de obra; ambos factores significaron un acelerado aumento en la población urbana como producto de la migración (García Ortega et al, 2003; Zúñiga et al., 1993). En su mayoría, estos migrantes eran originarios de las zonas rurales de estados que colindan con Nuevo León como Coahuila, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas; así como de la zona rural del estado (Solís, 2007; Zúñiga et al., 1993). Si bien, García Ortega et al. (2003) señalan la década de los 40 como el inicio del crecimiento de la ciudad, no obstante es en los 60 cuando se da el principal flujo migratorio (Zúñiga, 1995) lo que explica el crecimiento demográfico acelerado y su concentración en la zona urbana de Nuevo León en adelante.

Cuadro 1. Datos poblacionales Nuevo León 1940-2000.

Año	Población		
	Total	Urbana	Rural
1940	541 147	237 725	303 422
1950	740 191	416 605	323 586
1960	1 078 848	759 061	319 787
1970	1 694 689	1 296 843	397 846
1980	2 513 044	2 222 427	290 617
1990	3 098 736	2 872 967	225 769
2000	3 834 141	3 605 616	228 525

FUENTE: Cuadro elaborado con datos del INEGI, 2008.

El Cuadro 1 muestra el crecimiento demográfico de Nuevo León; resulta evidente un vuelco en la distribución poblacional que inicia en 1950; cuando la población urbana era más de 50% del total de habitantes del estado; para 1960, la entidad es predominantemente urbana y su población se concentraba en el AMM (70.36%). Si bien en 1980 dio inicio una desaceleración, provocada por la contracción de la migración (Zúñiga, 1995), la concentración urbana se mantuvo.

El Cuadro 2 muestra la conformación del AMM a partir de 1950, permite observar la forma en que se van incorporando los diferentes municipios que forman el AMM; para 1950, dicha área estaba constituida sólo por Monterrey, Guadalupe y San Nicolás; durante las siguientes décadas se incorporaron seis municipios debido al acelerado crecimiento poblacional. Así, para finales del siglo XX el AMM queda constituida por nueve municipios.

Cuadro 2. Crecimiento AMM 1950-2000

	<b>Población AMM</b>	<b>Mty</b>	<b>Gpe</b>	<b>San Nicolás</b>	<b>San Pedro</b>	<b>Sta Catarina</b>	<b>Apodaca</b>	<b>Escobedo</b>	<b>Juárez</b>	<b>García</b>
<b>1950</b>	362,435	339,282	12,610	10,543						
<b>1960</b>	695,504	601,085	38,233	41,243	14,943					
<b>1970</b>	1,242,558	858,107	159,930	113,074	45,983	36,385	18,564	10,515		
<b>1980</b>	2,001,502	1,090,009	370,908	280,696	81,974	89,488	37,181	37,756	13,490	
<b>1990</b>	2,573,527	1,069,238	535,560	436,603	113,040	163,848	115,913	98,147	28,014	13,164
<b>2000</b>	3,243,000	1,111,000	670,200	496,900	126,000	227,000	283,500	233,500	66,500	29,000

FUENTE: Elaboración propia con fuentes de CONAPO, 2001; INEGI, 2001.

En resumen, en las últimas décadas del siglo XX; Nuevo León presenta una marcada disminución de la población rural y un aumento de la población urbana, que se concentra en la zona metropolitana de Monterrey, convirtiéndose esta en una de las principales ciudades industriales del país.

Así, mientras México vivía una crisis económica durante los 80; para el AMM esta década significó una transformación rápida en sus actividades económicas, con efectos principalmente en el mercado de trabajo (Mendirichaga, 1996; Méndez, 1998; Solís, 2007). Estos cambios provocaron una contracción al principio del referido decenio, lo que permitió a las empresas regiomontanas crear nuevas estrategias para adaptarse a las circunstancias de la liberación económica (Solís, 2007). Para Méndez (1998), esto no sólo se logró con las acciones empresariales, pues el fomento a maquiladoras, microempresas y al desarrollo tecnológico que se da a partir de 1985 se debió a la coalición desarrollista entre el gobierno y el capital privado, cuyas acciones impactaron sobre el desempleo, que venía arrastrándose desde 1982. Este último crece de 6.5% (1982) a 12.5% (1983) en los albores de la década, mostrando un descenso en 1992 (3.5%) como producto de las citadas transformaciones económicas (Mendirichaga, 1996).

En el siglo XX, con el modelo de desarrollo hacia adentro y el impulso de la industrialización, el AMM se vio favorecida con las políticas de un Estado proteccionista, por lo que deja de ser una ciudad pequeña, con una población de 416 mil 605 habitantes en 1950, para convertirse en una ciudad que concentra a 3 millones 605 mil 616 habitantes a finales del siglo (INEGI, 2001); su producción económica se transforma al dejar de ser una ciudad productora de bienes de consumo para el mercado nacional, para convertirse en una metrópoli que basa su prosperidad en el mercado internacional (Pozas, 1998; Solís, 2007). Sin embargo, los modelos de desarrollo adoptados por el Estado mexicano no sólo han impulsado la construcción de las grandes ciudades del país y el crecimiento económico, también han significado el impulso de diferentes parámetros para la provisión de bienestar social y sistemas de representación política.

### **1.1.2. Estado mexicano, bienestar social y representación política.**

En términos de March y Olsen (1997), las instituciones están conformadas por valores y creencias construidos culturalmente, a partir de los cuales los hombres hacen sus elecciones en función de experiencias pasadas. Desde esta perspectiva, la elección no sólo se hace en función de una evolución económica, sino también de las reglas sociales y políticas; esto es, de acuerdo con los marcos institucional, social y político.

De modo similar, para Kay (1993) el desarrollo no sólo implica la eliminación de la pobreza, sino también la construcción de un sistema más equitativo y participativo. Por lo tanto, los modelos de desarrollo implican más que un marco económico regulatorio implementado en un país; incluyen también creencias y valores sobre una colectividad, sobre las metas y compromiso de una sociedad, como la búsqueda de democracia o de bienestar social.

En este sentido, los modelos de desarrollo implementados en México no sólo se han presentado como instituciones económicas, sino que se han puesto en marcha de la mano con marcos institucionales de bienestar social y de representación política, los cuales son reglas, normas, valores y creencias que se estructura las relaciones entre Estado y sociedad. Según Sojo (2006), el desarrollo que se implementa por medio de diversas acciones administrativas y una mala práctica por parte del Estado puede llevar a un país a la ingobernabilidad, por eso, para el logro de buenas instituciones se vuelve importante la interacción entre gobierno y sociedad.

El modelo desarrollista basado en la ISI propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), preocupaba principalmente la redistribución internacional, también consideraba la redistribución de las ganancias hacia dentro de los países periféricos. La existencia de sindicatos y grupos oligárquicos era necesaria para el desarrollo, ya que se pensaba que la organización de los primeros no permitirían la caída de los salarios, mientras que los segundos abogarían por mantener los precios; pero éstos debían estar regulados y controlados por un Estado que ostentase el rol principal (Kay, 1991). El bienestar se planteaba entonces como una responsabilidad del Estado, pero sustentado éste en la fuerza de las organizaciones obreras, así el bienestar se convertía en un bien público o colectivo que debía ser tratado por las políticas gubernamentales.

En el caso de México se construyó un Estado corporativista y proteccionista que fomentaba la creación de sindicatos obreros y gremios campesinos afiliados al partido oficial (Vázquez Anderson, 2004). Este sistema de representación era necesario para el modelo de desarrollo; para el Estado significaban un apoyo mientras que para los grupos significaba la satisfacción de un número limitado de demandas sociales (García Reyes y Agudelo de Latapí, 1997). No obstante que una de las principales críticas a este modelo fue la aparición y fomento de las relaciones clientelares, también se le reconoce la creación de una gama de políticas sociales para abastecer a los grupos obreros; de aquí que se le llamara también Estado social (Filgueira, 2005).

Sin embargo, las transformaciones que se dan a partir de 1982, las cuales implican el adelgazamiento del Estado y el libre juego del mercado, eliminan este Estado social (Barba Solano, 2004). Bajo nuevas reglas, se impulsa un Estado que tiene la obligación

de reducir sus gastos y permite la privatización de las empresas estatales, elimina los subsidios y el proteccionismo, y deja el gasto social en los mínimos (Kay, 1993).

Por lo tanto, el papel de este Estado en la provisión de bienestar se restringe a los casos de pobreza extrema a través de programas focalizados (Fleury, 1998). De hecho, una de las paradojas del modelo neoliberal es que por una parte se pide la retirada del Estado pero por el otro se plantea la necesidad de su intervención para sacar adelante las reformas y detener la protesta social que estos recortes pudieran provocar. Para Barba Solano (2004), en México el Estado actúa contradictoriamente ya que por un lado plantea la provisión de bienestar a través de programas focalizados con el fin objetivo de construir un piso básico en áreas de alimentación, salud, educación y vivienda, pero por el otro busca reestructurar la relación entre Estado y sociedad incluyendo sólo a los grupos organizados siguiendo así una lógica clientelista y neocorporativista.

En resumen, los modelos de desarrollo por los que ha transitado México en los últimos sesenta años no sólo fueron procesos económicos, sino también sociales y políticos, y significaron una estructura donde se presentaban las relaciones entre el Estado y los actores colectivos; una arena donde se dan las oportunidades y limitaciones para la aparición de la acción colectiva, entendida ésta como un comportamiento colectivo en la búsqueda de bienes públicos o colectivos.

### **1.1.3. Actores colectivos en la lucha por la vivienda urbana**

¿Los actores colectivos participan en la construcción de la política pública? Ostrom (2000) busca dar respuesta a esta pregunta y plantea la necesidad de seguir abonando para construir un modelo que permita reconocer cómo los actores pueden participar de las políticas públicas. Los estudios sobre acción colectiva han registrado la aparición de los actores en los problemas urbanos; particularmente de vivienda, pero ¿su aparición ha significado cambios en la política de vivienda?

#### *1.1.3.1. El caso de México*

Un producto del crecimiento urbano promovido por la ISI es la falta de vivienda en las ciudades mexicanas, carencia que afecta principalmente a los grupos pobres (Boils, 2004; Vega, 2001; Villavicencio y Durán, 2003). El proceso de industrialización implicó demanda de mano de obra en la ciudad, razón por la cual se presenta la inmigración constante a las ciudades desde la segunda mitad del siglo XX; sin embargo, la incapacidad para absorber el superávit de mano de obra en las crecientes urbes se tradujo en remuneraciones bajas para sus pobladores y en una amplia masa urbana que no formaban parte del ejército industrial, pero quienes requerían un espacio habitacional decoroso en la ciudad (Moctezuma, 1984; Jaramillo y Schteingart, 1983; Perló y Schteingart, 1984; Vega, 2001; Villavicencio y Durán, 2003).

Las reglas establecidas por el modelo de industrialización hacia dentro no incluía a estos habitantes no asalariados, sin embargo, éstos reconocieron en la organización un mecanismo para hacerse presente en el panorama urbano. Los habitantes pobres de las ciudades mexicanas encontraron en las invasiones masivas e ilegales un mecanismo que les permitía dotarse de una vivienda en la ciudad; así, los asentamientos irregulares se convierten en una práctica común desde la década de los años 60. Estas acciones

implicaban movilizaciones con un alto grado de organización por parte de los grupos pobres urbanos, por lo cual se afirma que la lucha por la demanda de vivienda en la ciudad hizo posible el surgimiento de nuevos actores sociales (Bolos, 1999; Tamayo, 1989).

Para Bolos (1999), la construcción del actor social que se presenta en la lucha de los pobladores urbanos no se inscribe sólo en la demanda por territorio geográfico, sino que implica también un conjunto de relaciones sociales y políticas que se entabla a través de la acción colectiva. Para Olson (1992), la acción colectiva se da en función de los incentivos materiales que esta organización implica a sus miembros; sin embargo Ostrom (2000), al estudiar diferentes experiencias organizativas, reconoce que la acción colectiva no sólo se presenta cuando existen estos incentivos materiales. En este tono, Flórez (2005) encuentra que toda acción colectiva va más allá de las demandas concretas, se trata de una denuncia ante la falta de legalidad del sistema político vigente, como en el caso de los movimientos urbanos populares.

Esta expansión de la acción colectiva ha sido tratada en los estudios sobre movimientos sociales urbanos<sup>1</sup>, que muestran que las luchas sociales desde la segunda década del siglo XX se inician con demandas concretas en torno a las necesidades básicas urbanas, particularmente la obtención de vivienda, y con el paso de los años estas demandas se amplían (Bolos, 1999; Moctezuma, 1984; Perló y Schteingart, 1984; Tamayo, 1989). Si bien esta acción colectiva se da desde las organizaciones de colonos y poseionarios para la toma de tierras y mejoramientos de asentamientos humanos irregulares, con los años, estas organizaciones modifican sus objetivos, como lo muestran diferentes estudios.

Por ejemplo, Moctezuma (1984), al hacer un seguimiento sistemático de los movimientos urbano populares en México, encuentra que sus primeras manifestaciones se dan en el período de 1968 a 1970, con tomas masivas de terrenos; mientras que en la segunda etapa —de 1972 a 1976—, se expanden las luchas urbanas en todo el país manteniendo sus objetivos inmediatos; la tercera etapa se da a partir de 1977, cuando en algunas ciudades se propaga el movimiento y en otras desaparece: las demandas ya no involucran sólo a población urbana sino que se incorporan a grupos campesinos y otros gremios, impulsando una ideología y una cultura alternativa.

Tamayo (1989), al igual que Moctezuma, reconoce tres momentos en la historia de los movimientos urbanos en México: 1) las luchas que surgen durante el primer lustro de los años 70; la acción colectiva tiene como objetivo la invasión y toma de tierras en franco enfrentamiento con el Estado; 2) el período entre 1975-1978; la política estatal se endurece y se restringe los derechos políticos y 3) a partir de 1982; el movimiento se amplía e incorpora diversos sectores de la población, expandiendo sus demandas a niveles políticos. Estos trabajos muestran cómo la acción colectiva iniciada a partir de una demanda concreta es capaz de transformar sus reclamos y dirigirlos a niveles sociales y políticos. De acuerdo con Olvera (2003), lo que estos movimientos populares planteaban era el fracaso del régimen corporativista en el cumplimiento de sus promesas de justicia sustantiva.

---

<sup>1</sup> Los estudios sobre acción colectiva y movimientos sociales reconocen en este tipo de organización la máxima expresión de una acción colectiva; estas propuestas teórico-conceptuales son revisadas en el marco teórico.

Desde la teoría de la acción colectiva de la segunda generación, se plantea que ésta debe entenderse como un proceso, pues de esta forma es posible registrar los cambios institucionales que puede provocar (Ostrom, 2000). En este sentido, se afirma que lo que provoca el cambio de metas de la acción colectiva es la aparición de instituciones formales mediante las cuales canalizar las demandas materiales, pero sobre todo por el hecho de que estos grupos fueron considerados dentro de las políticas de bienestar social a través de programas de autoconstrucción de vivienda progresiva.

Como afirman Jaramillo y Schteingart (1983), el aumento de las invasiones dirigidas por organizaciones independientes provocó que el Estado tomara un papel más activo en el problema de vivienda durante la segunda mitad de los años 70, creando diversas instituciones y leyes para responder a las demandas de los grupos urbanos y sirviendo como una herramienta de control social. Así, se constituyen instituciones a nivel federal, como Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda para los trabajadores (Infonavit) y Fondo de la Vivienda de ISSSTE (Fovissste), encargadas de atender a grupos asalariados (Boils, 2004), se promulgan leyes como la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, que tenía el objetivo de “racionalizar el ordenamiento y regulación de las localidades urbanas y rurales en todo el territorio nacional” (Garza, 2003: 60). El enfoque de Perló y Schteingart (1984) es que estas acciones del Estado provocaron el estancamiento de los movimientos sociales urbanos durante los años 80, mientras Olvera (2003) fueron los efectos que los ajustes neoliberales tuvieron sobre el tejido social y la modernización del corporativismo tradicional lo que minó este tipo de acción colectiva.

En efecto, los movimientos sociales urbanos se redujeron para finales de los años 80, pero no significó que la acción colectiva desapareciera en México, sino que se ajustó a las nuevas reglas, caracterizadas por la reducción de espacios de maniobra de la época y la apertura para la negociación privada (Olvera, 2003). Este cambio institucional provocó que la acción colectiva en el país fuera retomada por organizaciones no gubernamentales (ONG), movimientos y asociaciones civiles (A.C.), así como por diferentes agrupaciones (Brumley, 2007; Olvera, 2003) dentro de una política de Estado que buscaba incorporar a la ciudadanía a la discusión de la política pública con mecanismos como la participación ciudadana.

Si bien se reconoce que las instituciones impactan sobre la organización, también se asume que la acción colectiva influye sobre éstas al grado de lograr cambios institucionales. Así lo muestra Favela Gavia (2005) en su estudio sobre cambios en el sistema político y la protesta social, donde encuentra que ésta ha impactado sobre el sistema dado que sus demandas se dirigieron al respeto a los derechos políticos y sociales; sin embargo, estas acciones colectivas tuvieron como precedente las demandas por beneficios materiales, como la de vivienda —así lo muestran también otros estudios—; tal fue el caso del AMM.

### *1.1.3.2. El caso del AMM*

En el AMM la demanda por el suelo urbano creció desde la segunda mitad del siglo XX; con lo cual se presentan invasiones territoriales de grupos aliados con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y uniones de colonos (García Ortega, 1988). Estas organizaciones informales sirvieron al Estado para controlar políticamente a estos grupos, sin embargo,

el carácter excluyente partidista de éstas deja fuera a diversas asociaciones, por lo que en el primer lustro de la década del 70 aparecen nuevas alianzas y redes que se traducen en movilizaciones encabezadas por grupos de izquierda que multiplican las invasiones territoriales en la ciudad y conforman nuevos actores colectivos en la arena regional, fuera del control corporativista del Estado.

La literatura sobre el problema de vivienda en el AMM se ha centrado por un lado en el estudio de los grupos populares; y por otro, en la política social de vivienda. Los primeros reconocen el papel que los actores populares han tenido en la provisión de vivienda (Villarreal, 1992) y particularmente el papel de las mujeres en esta lucha (Arenal, 1999; Pozas, 1999; Rangel, 1998). Aunque bien otros estudios reconocen que el suelo urbano ha sido un mecanismo de presión donde participa no sólo el Estado, sino los grupos privados, tanto marginados como los empresarios del ramo inmobiliario (García Ortega, 1988; Pozas, 1990). Los segundos reconocen la construcción de instituciones de viviendas que se dieron en las últimas décadas del siglo XX, particularmente se centran en revisar la política para grupos de escasos recursos como Fomerrey y Tierra Propia (García Ortega, 2002, González Alcalá; 1999, 2002, 2003), Villarreal, 1992, 1995; Villarreal y Castañeda, 1986; Zúñiga et al., 1993).

El Fideicomiso Fomerrey se creó en el año de 1973, con el objetivo de responder a las demandas de los poseionarios y reubicar a colonos en fracciones de urbanización progresiva (Pozas, 1995; Villarreal, 1995; Villarreal y Castañeda, 1986). Al final de esta década se constituye el Plan Tierra Propia para regular los terrenos ocupados antes de la creación de Fomerrey, mientras que para principios de los años 80 se constituye Provilleón (González Alcalá, 2003; Villarreal, 1995). Con estas acciones, el gobierno crea una red institucional para atender el problema de vivienda de los grupos de menores ingresos a través de programas de autoconstrucción que, para 1990, representaban 54% del total de las viviendas de Nuevo León (Villarreal, 1995). Las instituciones dan a la organización de colonos un marco de oportunidades, pero también dan límites, y crean confianza que repercute sobre la percepción de gobernabilidad de la ciudadanía en general.

La acción colectiva que se da a través de la demanda de vivienda en el AMM disminuyó en la década de los años 80; ya que el nuevo modelo de desarrollo significó otro marco de reglas tanto para el Estado como para la acción colectiva; lo que se tradujo en nuevos mecanismos para la participación ciudadana con la incorporación de figuras legales de organización. Por ejemplo, González Alcalá y López Estrada (2006), en su estudio sobre vivienda con grupos populares del AMM bajo el modelo neoliberal, describen la figura de Asociación Civil (A.C.) como una nueva forma de organización de colonos para la gestión y regularización de tierras; mientras que Brumley (2007), al estudiar 19 Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que actúan en el AMM, encontró que cinco de ellas eran organizaciones urbano-populares enfocadas a gestionar servicios urbanos, entre ellos asuntos de vivienda; por lo que la autora concluye que la retirada del Estado en la provisión de derechos sociales ha provocado la inserción de estas organizaciones para proveer necesidades básicas a las capas más pobres de la sociedad.

En suma, la acción colectiva en el AMM toma diferentes formas de acuerdo al contexto en que se presenta. Así, es utilizada como una herramienta en la lucha por la vivienda desde 1970 con formas como uniones de colonos y movimientos sociales, y de ONG y A.C. en los años noventa. Por su parte, el Estado, bajo un modelo corporativista, respondió con la creación de instituciones construyendo una política social de vivienda;

sin embargo, con la implementación de un modelo con valores liberales, el aspecto social en el área de vivienda se ve minado, lo que hace que sus relaciones con la acción colectiva se transformen.

## 1.2. Problema de investigación

De los estudios revisados se desprenden tres elementos que históricamente han sido importantes para la comprensión del problema de vivienda de los grupos pobres urbanos: 1) un modelo de desarrollo que impulsa el crecimiento urbano y que es promovido por un Estado proteccionista y corporativista 2) la aparición de la acción colectiva como herramienta de presión y gestión de vivienda urbana y 3) la creación de instituciones en la implementación de una política social de vivienda como respuesta estatal. Esto coincide con la propuesta de Gilbert (1997), quien entiende el crecimiento de la política de vivienda en América Latina como parte de la expansión de la ciudad, de los métodos de los ciudadanos para obtener alojamiento y de la creciente capacidad de los gobiernos para proporcionar servicios. A partir de lo anterior, se puede reconocer una relación entre actores colectivos y Estado que se estructura bajo las reglas, creencias y valores de marcos institucionales económicos, sociales y políticos impulsados por un modelo de desarrollo y que tiene como eje de interconexión el problema de vivienda, el cual lleva a la interlocución, el conflicto o el consenso entre las partes.

El AMM se vio favorecida con el modelo de desarrollo económico ISI, lo que trajo consigo un incremento acelerado de la población (Garza, 2003; Solís, 2006). Como en otras ciudades de México, la necesidad de vivienda es una de los problemas mayormente sentidos por los nuevos habitantes urbanos. Así, desde los años 60 se promovieron invasiones de tierras desde organismos informales bajo la tutela del PRI – CNOP y uniones de colonos bajo una lógica corporativista (García Ortega, 1988). Este carácter partidista provocó la exclusión de una masa importante de habitantes de la ciudad, razón por la cual las movilizaciones de colonos en los años referidos se dan a partir de movimientos de izquierda y del partido comunista en el AMM, fenómeno que se refleja en el aumento de los asentamientos irregulares.

Villarreal (1992) reporta 17 asentamientos irregulares en el AMM para el período 1970-1973, cifra que casi se triplica para el lapso de 1973-1976, cuando se contabilizaron 44 asentamientos urbanos. Este aumento se explica a partir de la aparición del Frente Tierra y Libertad —en 1973— y su capacidad de organización; Pozas (1995) narra cómo este grupo pudo movilizar a 1 mil 500 familias en una noche. Esta acción colectiva que se daba en torno a la lucha por la vivienda urbana en el AMM no restringe sus intereses a problemas inmediatos, ya que sus objetivos se dirigían a la construcción de una ideología de clase<sup>2</sup>. De esta forma, tales acciones redefinen las relaciones sociales y políticas en la ciudad (Pozas, 1995).

En este contexto, el gobierno estatal crea una red institucional que inicia con la creación de Fomerrey, organismo que nace con el objetivo de ofrecer terrenos a precios accesibles a los nuevos habitantes; posteriormente se crea el programa Tierra Propia, con el fin de regular los lotes invadidos antes de la aparición del primero. Con estas acciones, el Estado buscaba dar por terminados los conflictos con los movimientos sociales que demandaban tierra (González Alcalá, 2003; Villarreal, 1995). Según North

---

<sup>2</sup> Véase Pozas (1995).

(1993), los agentes del cambio institucional son los actores que buscan maximizar sus preferencias con el uso de las reglas que están en juego y, por lo tanto, son capaces de transformarlas. Las primeras instituciones de vivienda en el AMM aparecen a la par a grupos de izquierda, pero ¿se puede afirmar que éstas son producto de esta organización?

En los años 80, con el cambio de modelo de desarrollo en México, se promueve la descentralización y el desmantelamiento de las redes institucionales de bienestar social como salud y vivienda. En el caso de Fomerrey, que nace como un organismo financiado por los gobiernos federal y estatal, la descentralización se presenta en 1983; cuando pasa a ser un organismo de competencia exclusiva del gobierno del Estado de Nuevo León, que incorpora a distintos actores en el quehacer de la institución. Para finales de esta década, García Ortega (1988) encuentra que existieron tres de agentes que participaron de las políticas y acciones urbanas en Monterrey: gobierno, iniciativa privada y organizaciones sociales.

El adelgazamiento en materia de vivienda en el AMM se refleja en la integración de las instituciones de vivienda para grupos pobres a través de Fomerrey y que se mantiene como el único programa para atender este rubro (Villarreal, 1995). Las instituciones públicas y de bienestar social son reducidas al mínimo bajos los preceptos neoliberales, no obstante, también se abren nuevos canales de participación institucional para la ciudadanía. Favela Gavia (1995) encuentra que, en México, se da un mayor número de protestas durante las últimas dos décadas del siglo XX, pero éstas van encaminadas a la demanda de derechos civiles y políticos.

Este cambio en las demandas de la acción colectiva en México podría pensarse como resultado de la satisfacción de las demandas sociales, producto de la construcción de instituciones capaces de responder a las demandas de los grupos de colonos, pero el caso de la vivienda urbana en Nuevo León muestra lo contrario. En el última decenio del siglo XX, los asentamientos irregulares aumentaron en Nuevo León: en 1990 existían 43, distribuidos en los municipios del AMM (Villarreal, 1992), para 1999 se eleva el número a 53 (García Ortega, 2001). Así, mientras que el problema de vivienda se mantiene, la acción colectiva se ve inserta en nuevas formas institucionales, con límites y formas legales como las AC y ONG en la demanda de derechos sociales. Sin embargo, en instituciones como Fomerrey, la representación de grupos organizados a través de líderes sindicales seguía siendo una práctica recurrente de los colonos que buscaban legalizar sus tierras o mejorar su vivienda y colonia; aunque algunas toman formas legales como la A.C. (González Alcalá y López Estrada, 2006).

Favela Gavia (2005) señala que el cambio de las instituciones puede modificar las características de la acción colectiva, ya que presenta un nuevo entramado para el desarrollo de la acción social; por otro lado, los participantes en una acción colectiva varían de una situación a otra de acuerdo a los valores de parámetros subyacentes y cambian de acuerdo a las arenas y niveles de análisis (Ostrom; 2000). Por esto, Ostrom la participación de los ciudadanos en la política pública debe analizarse en función de los contextos en que se presenta la acción y las variables exógenas al fenómeno; ya que las instituciones deben ser entendidas como producto de los contextos políticos, sociales e históricos.

Los estudios sobre la acción colectiva como los neoinstitucionales, sostienen que las estructuras institucionales brindan oportunidades a los actores colectivos para remodelar

al Estado, así mismo, que las instituciones hacen mella sobre el accionar de los grupos (Gómez, 2006; Melucci, 2002; Tarrow, 1997); pero cabe preguntarse sobre las formas en que la acción colectiva transforma una institución. Si bien se encuentran estudios en los que se reconoce que la protesta social y los movimientos urbanos impactan sobre el sistema político mexicano, estos abordan áreas de derechos políticos y ciudadanos (Bolos, 1999; Favela Gavia, 2005; Tamayo, 1999) pero no se habla de instituciones de política social como Fomerrey, cuyo punto de partida es la falta de vivienda para el sector de más bajos ingresos de la sociedad.

En el caso de la política social de vivienda en el AMM, se reconoce que entre 1971 y 1980 el problema de vivienda se gestó a partir de: 1) un modelo económico que influye sobre el crecimiento urbano; 2) la acción colectiva como herramienta de presión y gestión de vivienda urbana; 3) la creación de instituciones como respuesta estatal — Fomerrey—. Durante las dos últimas décadas del siglo XX, el modelo económico y político del Estado cambió; a la par de esto, se presenta una apertura económica y una expansión de la participación ciudadana que transforma el patrón de acción colectiva; en el área de políticas públicas se reconoce un abandono del aspecto social, que en el caso de Fomerrey no es la excepción (García Ortega, 2001). Este proceso significó un cambio en las relaciones entre Estado y acción colectiva que se da a partir de 4) la incorporación de una lógica neoliberal al quehacer del gobierno que implicó el repliegue del Estado; 5) la aparición de nuevos actores colectivos.

Para Melucci (2002), la acción colectiva se construye a partir de los recursos disponibles y de acuerdo con las posibilidades y obstáculos que tienen los actores. De tal forma, el reconocer que la acción colectiva que se presenta en torno a la lucha por la vivienda ha cambiado a la par que la lógica del Estado, supone que los recursos disponibles y las posibilidades y obstáculos son diferentes también. A la luz de estas diferencias en los modelos de desarrollo, en los cambios de la lógica de acción colectiva y de la política estatal ante el problema de vivienda, se plantea analizar las relaciones entre Estado y actores colectivos en dos períodos —1971 a 1980 y 1991 a 2000—, para comparar el papel que las acciones colectivas han tenido en la construcción de una política social de vivienda como Fomerrey.

### ***PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN***

¿Cuál es el papel de la acción colectiva en la construcción de una política social de vivienda —Fomerrey— en marcos institucionales diferentes?

### ***OBJETIVO GENERAL***

Analizar las relaciones entre Estado y actores colectivos en la política social de vivienda implementada a través de Fomerrey de 1971 a 1980 y de 1991 a 2000, para comparar el papel que la acción colectiva ha tenido en la construcción de la política social de vivienda implementada por esta institución.

### Objetivos específicos:

- 1) Reconstruir las relaciones establecidas entre Fomerrey y los diversos grupos en el AMM 1971-1980 y 1991-2000.
- 2) Comparar las diferentes formas y el efecto de las acciones colectivas sobre la construcción de la política social de vivienda implementada en Fomerrey.
- 3) Conocer las concepciones de bienestar que se plantean en cada marco institucional en que se desarrolla Fomerrey.

### **1.3. Justificación**

Los estudios sobre acción colectiva y neoinstitucionalismo reconocen que ésta puede impactar sobre un Estado; Street (1991) considera que no se han hecho suficientes trabajos empíricos que muestre tal relación esto de manera clara. Esta investigación pretende abonar a este campo, por un lado; pero también busca ser parte de la discusión que la teoría de la acción colectiva hace en torno al efecto real que la organización tiene en la construcción de las políticas sociales. Además, esta investigación permite reflexionar sobre las oportunidades y limitaciones que un marco institucional económico, político y social ofrece para la construcción de las relaciones entre actores colectivos y Estado, así como los vínculos que se establecen y las implicaciones que éstas tienen para la provisión de bienestar y una política social, particularmente en el área de vivienda.

Si bien autores como Garretón (2002) y Olvera (2003) reconocen una transformación en la acción colectiva en la segunda etapa del siglo XX, Ibarra (s/f) invita a trabajar en el registro de estos cambios. Se parte de que la acción colectiva se ha transformado en los últimos años a la par del Estado (Garretón, 2002; Olvera, 2003) y que las instituciones son las arenas donde se dan estos procesos (Gómez, 2006). En el presente estudio dichas relaciones se observan a través de una política pública específica: la política social de vivienda, ya que la lucha por la vivienda se reconoce como uno de los espacios que permitieron a los grupos urbanos organizarse (Tamayo, 1999).

Investigaciones como la de Boito, Cervio y Espoz Dalmasso (2009) muestran que la transformación de la política social habitacional involucra nuevos actores. Estas investigadoras registran cómo se desarrollan las organizaciones en los asentamientos marginales de la ciudad de Córdoba, Argentina; la negociación de éstas con los gobiernos y la participación de diversas ONG's en lo que llamaron la Mesa de Concertación de Políticas Sociales. Desde la óptica de las autoras esta relación posicionaba al ciudadano como agente, sin embargo, la transformación del gobierno implicó también una inserción de nuevos actores privados y la reconceptualización del habitante de los asentamientos: dejó de ser agente para convertirse en beneficiario de un programa; sin embargo, concluyen que los cambios recientes de la política habitacional en esta ciudad repositionan al habitante de estos espacios como agente.

Si bien es cierto que a nivel nacional se reconoce que en la descentralización se le da un papel importante a los gobiernos locales en materia de tenencia de la tierra y programas para la autoconstrucción así como a actores privados, transformando de esta manera la política social (Ordóñez Barba y Reyes Santos, 2006), también es cierto que no se ha registrado el papel que los actores colectivos han tenido en este proceso. Para Favela

Gavia (2005) fue la acción social que se dio en los años 70 la que permitió la pluralidad en el sistema político mexicano y a la población incidir en las decisiones de gobierno en las siguientes décadas. Sin embargo, como propone Ostrom (1992), estas relaciones deben revisarse como un proceso con características particulares en función de los elementos históricos y culturales de cada contexto; por ejemplo, las relaciones entre empresarios y gobierno federal eran distintas en los años 70, por eso Flores (2006) afirma que la relación del Estado con los grupos empresariales de Nuevo León era de conflicto mientras que se tenía de complicidad entre el Estado y los grupos empresariales del centro del país (Nava Navarro, 1997).

Revisando la historia de la participación ciudadana para el caso de México, la literatura muestra un cambio en estos procesos, sin embargo no se analizan en función de los cambios institucionales que se presentan en el país durante la segunda parte del siglo XX. Desde la teoría neoinstitucional se reconoce que los cambios institucionales se dan de forma incremental y de manera no perfecta, ya que en las instituciones pueden sobrevivir soluciones ineficientes dado que no sólo se dan en el marco de limitaciones formales sino también informales, esto es ideas e ideologías (March y Olsen, 1997; North, 1993). En este sentido, analizar los cambios de la acción colectiva desde una perspectiva histórica y cultural que reconozca los elementos institucionales —formales e informales— en los que se desarrolla, permite comparar el impacto de los grupos organizados en las instituciones políticas y reflexionar sobre la importancia de los marcos institucionales en los que se presenta; pero también discutir la importancia de la acción colectiva en la construcción de las políticas sociales y el quehacer del Estado.

Se reconoce que la política social de vivienda se ha implementado en el AMM a través de diferentes instituciones, sin embargo, Fomerrey ha sido la pieza clave de la urbanización popular desde que esta institución se estableció (González Alcalá, 2003). Fomerrey se constituyó en 1973 como respuesta estatal a la demanda masiva de vivienda en el AMM, que se manifestaba como un conflicto social y un problema sentido de inestabilidad e inseguridad que demandaba solución al gobierno local y al gobierno federal (Pozas, 1995). Si bien posteriormente a ésta se han creado otras instituciones para atender el problema, como Tierra Propia y Provileón, al final éstas han sido incorporadas a Fomerrey.

Fomerrey ha sido estudiada con anterioridad, mas el análisis en torno a los actores colectivos y la transformación de sus relaciones con el Estado ha quedado pendiente. En este sentido se vuelve importante abonar en torno a este fenómeno a través de la comparación de dos momentos históricos que imponen diferentes marcos institucionales donde se inserta la acción colectiva y se construye el propio Estado. Melucci (2002), al estudiar los movimientos sociales, considera que las diferencias en los espacios y períodos obliga a que éstos sean identificados para poder comparar las formas de acción que constituyen las acciones colectivas. En este sentido, Ostrom (2000) valida un enfoque histórico en el análisis del cambio institucional y la política pública, ya que las reglas vigentes operativas que conforman una institución son resultado de decisiones pasadas e influyen en los cambios presentes y “dichas reglas siempre protegen a algunos individuos y ponen a otros en riesgo” (p. 318). Además, la misma autora propone retomar los regímenes donde se dan las instituciones, pues las normas y reglas que las constituyen impactan sobre las decisiones de participación de los individuos así como de sus estrategias. En este trabajo se asume que los cambios institucionales que significan diferentes modelos son también cambios en las reglas y normas del régimen

de bienestar mexicano y, por lo tanto, en su sistema de representación. Ante esto se vuelve importante abordar el fenómeno en dos períodos para posteriormente compararlos y reconocer las diferencias y similitudes así como las oportunidades que los marcos institucionales ofertan para la organización y su participación en la construcción de la política social de vivienda.

El primer período histórico —1971-1980— se determina en función del crecimiento poblacional, la construcción de Fomerrey (1973) y el conflicto social que se vivía en la ciudad, todo esto delimitado por un proceso de Estado sustentado en el modelo ISI que, en el caso mexicano, ve su vigencia a principios de los años 80. Este período se muestra la construcción de un Estado social que implantó los derechos sociales para los diferentes grupos; entre éstos se constituyó la política social de vivienda. Aunque, se reconoce al Estado mexicano el avance en la provisión de bienestar social en esta época, se le critica la falta de distribución equitativa, pues mientras los grupos obreros vieron ampliar sus derechos sociales, los sectores informales y campesinos recibieron una política social de menor calidad.

En el caso de la vivienda en el AMM, Fomerrey se crea precisamente para atender a estos grupos informales. Ahora bien, de los 70 se reconocen como años de efervescencia de la acción social, que inicia con demandas materiales pero para finales de la década y principios de los 80 dirige sus demandas hacia derechos políticos y civiles, los cuáles orillan al Estado a abrir sus espacios de participación, iniciándose así el desmantelamiento del sistema de representación corporativista (Favela Gavia, 2005). Además se reconoce que el combate al corporativismo es iniciado por Echeverría y recrudecido con las administraciones que impulsaron el proyecto neoliberal, provocando un cambio en la forma de representación en México; de tal suerte para los 80 la forma de representación corporativista fue ampliamente criticada y se adopta su desmantelamiento como política de Estado.

Los años 90 iniciaron la cabal inserción en México de la lógica neoliberal, con un modelo de desarrollo que planteaba la relación entre ciudadanos y Estado bajo el discurso de participación ciudadana; así el retiro del Estado de la provisión social provoca que nuevos actores se introduzcan en la provisión de los servicios sociales. Así, el período —1991-2000— se vuelve importante dadas las reformas hechas a la política de vivienda nacional a principios del decenio —en 1992— que significaron el desmantelamiento de la política de vivienda (Boils, 2004). En el caso de Fomerrey, cambios internos se llevaron a cabo en 1992 y priorizaron la atención al beneficiario como parte del esfuerzo por eliminar el clientelismo y abrir espacios de participación ciudadana (Fomerrey, 1992); de hecho, parte de las reformas sociales a nivel nacional estaban ligadas al tema de descentralización, pero también se encaminaban a hacer mella sobre el clientelismo, es a lo que Garland y Nelson (2000) han llamado segunda reforma social.

En este mismo sentido Ordoñez y Valencia Lomelí (2006) consideran que la transformación del sistema político mexicano inicia en la década 70, pero será hasta las elecciones de 1988 que empieza una serie de cambios institucionales que se implementarán en el siguiente sexenio. De la misma manera, Barba (2006) plantea que la reforma impulsada en América Latina a partir del Consenso de Washington se ve implementada realmente hasta 1990; esto significó un cambio en la lógica de las políticas sociales. En el caso de la política social de vivienda, se reconoce una

transformación hacia lo residual y la atención de los grupos de pobreza extrema y vulnerable, dejando de ser beneficiarios sociales los grupos obreros.

Este marco comparativo que se plantea la presente investigación permitirá contribuir a la discusión sobre el papel activo de los ciudadanos —organizados a través de la acción colectiva— en la construcción y transformación de la política social, pero también sobre la construcción de ciudadanía y democracia; discusión que será útil a la práctica de Trabajo Social en cuanto posibilita la reflexión sobre la conceptualización del beneficiario de los programas sociales de vivienda y el propio papel de la trabajadora social como impulsora del cambio social.

## 2. MARCO TEÓRICO

Desde diferentes disciplinas han surgido teorías que ha buscado dar cuenta del papel que los actores colectivos en el accionar del gobierno, en ellas se reconoce un marco institucional en el cual se presentan limitaciones para el actuar de los primeros pero también oportunidades. De esta manera, los actores colectivos adoptan diferentes estrategias en función de sus intereses, pero también de las normas, creencias e ideas para provocar el cambio institucional. Por lo tanto, reconocer el papel de los actores colectivos en la construcción de una política social requiere de un abordaje interdisciplinario que de cuenta amplia de la dinámica de la relación entre actores y Estado. En el siguiente apartado se recuperan conceptos y discusiones tanto de la teoría neoinstitucionalista como de la teoría de la acción colectiva, así como de los sistemas de representación, que conforman la base teórica de este trabajo.

### 2.1. Neoinstitucionalismo

Desde los estudios económicos se plantea la existencia de un actor racional que cuenta con la información completa para tomar sus decisiones, lo cual ha tenido una importante influencia sobre la ciencia política y la discusión en torno al papel del ciudadano en la construcción de la política pública. Los postulados básicos de la teoría económica clásica consideran que las reglas del mercado son claras para todas las partes, por lo tanto, se asume que los actores se interrelacionan y toman sus decisiones dentro de las instituciones. En consecuencia, este actor del modelo racional tradicional es un sujeto que conoce sus preferencias, son estables y toma decisiones óptimas en un contexto en el cual existe una información completa.

Como reacción a este enfoque racional surge el neoinstitucionalismo, como una teoría crítica a la rigidez de la economía clásica; para sus teóricos “los contextos institucionales —políticos, sociales y económicos— dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento” (Vergara, 1997: 17). Por lo tanto, el actor es un sujeto que no trabaja sobre los óptimos, sino que busca solamente resultados favorables en un escenario dado; además, desde esta perspectiva no se asume información completa.

Sin embargo, dentro del neoinstitucionalismo existen diversas corrientes; Vergara (1997) distingue tres tipos: económico, de la ciencia política y sociológico. Las tres corrientes discrepan en la racionalidad del actor y la capacidad de transformación de éste, así, mientras que la sociológica lo ve como irracional y por lo tanto pasivo; la

económica lo caracteriza como un actor completamente racional y capaz de transformar, mientras que desde la ciencia política se reconoce al actor con una racionalidad limitada, que se desarrolla dentro de una cultura y una historia; es un agente capaz de transformar las instituciones en función de su necesidad a satisfacer.

En este apartado se presentan las principales aportaciones del neoinstitucionalismo que parte de la ciencia política, pues se considera que la perspectiva cultural e histórica de este enfoque se vuelve un marco teórico conceptual que permite abordar las relaciones entre actores colectivos y Estado, así como su relevancia en la construcción de una política de vivienda.

### **2.1.1. Instituciones y cultura**

Para North, las instituciones “son las reglas del juego en una sociedad o más, formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (1993: 13), en este sentido, es por medio de ellas que se estructuran las formas de intercambio humano. El objetivo de las instituciones en una sociedad es reducir la incertidumbre a través de la creación de una estructura estable para la interacción humana, aunque tienen un carácter dinámico, por lo que están constantemente evolucionando. La incertidumbre se presenta cuando no se puede asegurar la probabilidad de un hecho, causando así la falta de una vía que asegure una solución. Para el autor, las instituciones deben ser concebidas como parte de una evolución histórica, por lo que su construcción se da de forma incremental.

Las instituciones permiten al ser humano interactuar dentro de un campo de limitaciones; contrapartes crean oportunidades para la aparición de organismos. Bajo estas consideraciones, las instituciones no son las únicas que brindan estructura a la interacción humana, también los organismos u organizaciones logran esto. Los organismos “son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos” (North, 1993: 15), son creados con un propósito deliberado como consecuencia de una oportunidad provocada por un “conjunto de limitaciones existentes” (1993: 16) y pueden ser políticos, económicos, sociales y educativos. Los organismos hacen posible el cambio institucional mediante su constante relación con las instituciones; de hecho, esta interacción es la que produce resultados cada vez mayores, pero también crea dependencias entre las instituciones y los organismos.

Ahn, Ostrom y Walker (2003) coinciden en ver las instituciones como las normas y reglas, pero las entienden como el marco donde se da la acción colectiva: como la arena donde se dan las oportunidades y limitaciones para el actor colectivo. Este marco institucional está conformado por un conjunto de reglas, normas, prácticas informales, costumbre y tradiciones (Ostrom, 2000; Vergara, 1997) y se construye históricamente. Por lo tanto, las instituciones deben entenderse como un producto de los contextos político, económico y social interactuando en un proceso histórico (Zurbriggen, 1995);

Desde el neoinstitucionalismo histórico se reconoce que en las instituciones las normas creadas persisten hasta que una fuerza o presión política sea capaz de alterarlas, a esto se le conoce como la vía de la dependencia (*path dependence*) (Peters, 1999). Se plantea que en las instituciones hay un tipo de inercia que hace que las lógicas iniciales tengan una influencia prolongada. North (1990) ejemplifica este concepto con el caso de la

economía de Hispanoamérica: afirma que las tradiciones centralizadas y burocráticas de esta región provienen de las herencias española y portuguesa.

De igual forma March y Olsen (1997) reconocen el carácter histórico de las instituciones; a ellos les interesa particularmente reconocer el papel de la cultura en la toma de decisiones de los individuos. Para estos autores las instituciones están compuestas por reglas, normas, rutinas y significados; estos elementos conforman los marcos institucionales desde donde los sujetos hacen sus elecciones de acuerdo a experiencias previas similares.

El carácter histórico de las instituciones permite reconocerlas como parte de un proceso construido a partir de la interacción de los individuos; pues si bien son el marco para que los actores elijan, son también el producto de esas elecciones. Las instituciones entonces se construyen no sólo con elecciones racionales, sino con decisiones que responden a la experiencia de los individuos, en un proceso de aprendizaje de las reglas y normas.

Las reglas están conformadas por “las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política” (March y Olsen, 1997: 9); estas reglas se dan a partir de un acuerdo contractual y, como rutinas, son independientes a los actores individuales, por lo que pueden sobrevivir a la rotación de individuos pues se reproducen a través de la socialización. Las instituciones entonces no sólo están marcadas por decisiones individuales sino también colectivas, por lo que la herencia cultural se presenta como una matriz proveedora de estas reglas.

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo sociológico, la herencia cultural se presenta como una matriz desde la cual los individuos hacen sus elecciones; North por su parte, acota que son “la base de la persistencia de muchas limitaciones informales” (1993: 135). En sí mismas, las limitaciones informales provienen de la transmisión cultural y pueden ser un obstáculo para la eficiencia institucional, pues son estructuras mentales que son difíciles de eliminar. Tal perspectiva del actor racional busca que éste tome las decisiones más eficientes con la mayor información; sin embargo, el enfoque sociológico considera al actor no enteramente racional, sino reconoce en él características no objetivas que se construyen a través de la cultura y que no son racionalizadas por éste.

March y Olsen (1997) consideran que las elecciones se dan en función de similitudes y diferencias, analogías y metáforas, por lo que las oportunidades de elección se presentan recurrentemente en las instituciones y la toma de decisiones se da sólo para ejercitar problemas y soluciones; pues son elementos que forman parte de un orden consecuente en una institución, esto es, son rutinas. Estos autores proponen el modelo de bote de basura para reconocer este proceso.

El modelo de bote de basura está conformado por problemas, soluciones, responsables de decisiones y de oportunidades de opción que se encuentran disponibles de una manera simultánea como parte de un sistema (Cohen, March y Olsen 1972, en March y Olsen, 1997). En esta propuesta, la toma de decisiones es parte de procesos donde los acontecimientos pueden ser predecibles y poco ligados a las intenciones explícitas de los actores. El bote de basura es un modelo analítico que reconoce la importancia de la

experiencia de los actores en la toma de decisiones, dándole un carácter más complejo. De esta manera, la perspectiva sociológica del neoinstitucionalismo introduce el elemento cultural en el estudio de las instituciones.

Una cuarta propuesta es el neoinstitucionalismo discursivo (ID) que surge a partir de las propuestas sobre la cultura hechas por el enfoque sociológico. Propuesto por Schmidt (2008, 2010), el ID surge ante la importancia de las ideas y la cultura en el pensamiento neoinstitucional. El neoinstitucionalismo tiene sus raíces en las teorías de la elección racional, en ella se considera que un individuo toma decisiones en un ambiente de información completa, resultando una elección que optimiza los resultados. Sin embargo, enfoques neoinstitucionales más recientes, como el sociológico (March y Olsen, 1997), o de la acción colectiva de segunda generación (Ostrom, 2000), cuestionan estos supuestos. Si bien los individuos tienen marcos de elección en los cuales existe la información requerida para tomar una decisión óptima, en la mayoría de los casos no se da así; pues los juicios humanos son inciertos y los ambientes se conforman de diversas tendencias (Ostrom, 2000), por lo cual se reconoce que hay elementos de carácter cultural que van a influir de manera indirecta sobre estas decisiones. De esta manera, surge la necesidad de hacer observables los rasgos culturales que forman parte de los individuos; la propuesta de la lógica de las ideas se presenta como una herramienta útil para reconocerlos.

Schmidt (2008, 2010) concibe las ideas como “lo que es y que debería ser” en los diferentes niveles de generalidad; va desde ideas políticas, ideas programáticas o paradigmas, ideas filosóficas, cognitivas justificadas en términos de intereses basados en lógicas y necesidades, normativas legitimadas a través de los valores y apropiaciones, hasta la representación de ideas a través de narrativas, mitos, memorias colectivas, historias, escritos y más. Lo que se busca es complementar las diferentes propuestas neoinstitucionalistas sobre el cambio institucional. Al estudiar las ideas, la perspectiva discursiva ofrece un mecanismo para reconocer las relaciones que se entablan entre Estado y actores colectivos; a través del discurso los actores son capaces de dialogar y empatar sus ideas sobre la demanda que provoca la interlocución, incluso, al negarse la comunicación de una u otra parte, el hecho permite reconocer una idea que está buscando comunicarse a la sociedad en general. De esta manera, las ideas no sólo involucran a los actores en relación directa, sino competen directa o indirectamente a otros grupos de la sociedad; como en el caso de la política pública.

La perspectiva discursiva pone especial énfasis en la forma en que se transmiten las políticas y la política misma, reconoce que éstas se construyen a través de ideas, intereses y valores; que se encuentran en tres niveles: el de las políticas, el de los programas y el filosófico (Schmidt, 2008, 2010). Las dos primeras se encuentran en las habilidades discursivas de primer plano, mientras que las filosóficas son las habilidades ideacionales fundamentales (*background ideational abilities*); mientras que en las habilidades ideacionales sólo se da el cambio en tiempo de crisis, en la habilidad discursiva de primer plano se presenta mayormente el cambio institucional porque permite la discusión de las reglas institucionales. Estos niveles se conforman tanto por ideas cognitivas como normativas. Las primeras ofrecen solución a los problemas de primera mano, con ellas se definen e identifican problemas y métodos y se conforman con los valores científicos y técnicos; que las normativas, por otra parte, engloban los fundamentos de las políticas, se conforman por los valores de la sociedad y con ellas se legitimizan las políticas (Schmidt, 2008).

Las decisiones ligadas a las experiencias previas, que tienen su base en la herencia cultural, se convierten en limitaciones informales para el cambio. De esta manera, la herencia cultural se introduce como un elemento necesario en el estudio de las instituciones y su relación con el Estado, y el estudio de las ideas como una herramienta para reconocer la forma en que se presentan en esta relación y su evolución, por lo que es necesario abordarlas tanto diacrónicamente como sincrónicamente.

### **2.1.2. El cambio institucional**

Dado el carácter evolutivo histórico de las instituciones, el cambio institucional se vuelve un concepto necesario de revisar desde la teoría neoinstitucionalista. El cambio institucional se puede presentar, según North (1993) cuando hay un cambio en las normas y las limitaciones informales; por lo tanto es un proceso complicado que se presenta de manera incremental.

Sin embargo, March y Olsen (1997) conciben el cambio como respuesta a las señales de su entorno y el hecho de que sea incremental, dicen, no significa que necesariamente resulte en un proceso eficiente; ya que éste no sólo se da en la estructura de la institución sino que va de la mano con las creencias mismas, ya que las instituciones son un entramado de tres sistemas: el individual, el institucional y el entorno (como conjunto de instituciones). De hecho, las normas formales pueden cambiar rápidamente, pero las limitaciones informales —ideas, ideologías, costumbres, tradiciones o códigos— son más resistentes (North, 1993); por lo que cuando se presenta un cambio radical en las normas formales y las limitaciones informales, se sobrepone una tensión que lleva a la inestabilidad política.

En este orden de ideas, en la constante interacción que se presenta en las instituciones, las fricciones son elemento recurrente; el camino que lleven se trazará en función de los contextos institucionales donde se desarrollan por lo que reconocer los marcos —políticos, sociales o económicos— permite dibujar las formas que influyen sobre el accionar de los individuos (Vergara, 1997).

Por lo tanto, las limitaciones informales deben ser reconocidas dentro de un modelo institucional, como el modelo económico (North, 1993), pues son ellas las que crean las limitaciones de acción de los organismos, de la misma manera que los marcos políticos y sociales, pues son parte del entramado en que los actores hacen sus elecciones. Ostrom (2000) reconoce la importancia del régimen político para el actuar de los grupos; las elecciones serán disímiles en un régimen indiferente de las de uno que crea bases institucionales para resolver el conflicto.

El cambio institucional, entonces, debe reconocerse como un elemento complejo que se traduce en una modificación de las normas formales, pero que necesariamente impacta sobre las normas informales; es provocado no sólo por elecciones racionales de los individuos, sino por elecciones que responden a las experiencias previas construidas en un entramado institucional político, económico y social. El cambio institucional es un concepto central en la teoría institucional; sin embargo, la centralidad que se le ha reconocido al sistema y las oportunidades que éste brinda ha dejado en segundo término la capacidad de agencia de los actores. El ID considera que es a través de las ideas como

el actor puede conciliar y convencer al interlocutor, ejerciendo así su capacidad de agencia.

El ID propone el concepto de habilidades ideacionales fundamentales (*background ideational abilities*) y habilidades discursivas de primer plano (*foreground discursive abilities*) (Schmidt, 2008). Desde esta perspectiva, se reconoce que las instituciones son tanto estructuras como constructos internos, por lo que las ideas se vuelven un elemento central para el cambio institucional. Las habilidades ideacionales fundamentales registran aquellas habilidades internas al individuo que lo hacen actuar y hablar sin tener conciencia de ello, pues responde a los roles asumidos dentro de un contexto, mientras que las habilidades discursivas de primer plano son las que se externalizan fuera de las instituciones, por lo que permiten la discusión de las reglas (Schmidt, 2008, 2010).

En este mismo sentido, para Ostrom (2000), el actor tiene capacidad de cambiar las instituciones; reconoce el papel de los grupos organizados en la evolución de las instituciones, al accionar de estos grupos la autora le llama acción colectiva. Para explicar la creación de instituciones como producto de las acciones de grupos organizados propone una serie de variables:

1. El número total de personas que toman las decisiones.
2. El número de participantes mínimo necesario para llegar a un beneficio colectivo.
3. La tasa de descuento en uso.
4. Las semejanzas de intereses.
5. La presencia de participantes con un liderazgo sustancial u otros aspectos positivos (p. 299).

Sin embargo considera que no son suficientes, porque son muy generales y de difícil interpretación, para hacer un análisis de políticas públicas y del cambio institucional pues no consideran el proceso incremental y autotransformador. Por lo tanto, el cambio institucional no sólo depende de las variables internas, sino que debe explicarse también a partir de las variables situacionales; interesan particularmente los que tiene que ver con los costos de transformación: 1) número de tomadores de decisiones, 2) heterogeneidad de intereses, 3) reglas en uso para cambiar las reglas, 4) habilidades y capacidades de los líderes, 5) regla propuesta, 6) estrategias pasadas de los apropiadores y 7) autonomía para cambiar las reglas.

Ostrom (2000) sostiene que un cambio institucional es un proceso difícil que necesariamente trae conflictos; por lo que éste no puede ser implementado desde afuera como una imposición, sino que precisa de los individuos que comparten un marco institucional para que funcione. Considera que para analizar un cambio institucional es necesario referirse a las personas que se ven involucradas en las reglas a cambiar, ya que éstas deberán evaluar los costos del cambio a partir de las condiciones, la información y las reglas propuestas como alternativas; los actores elegirán si el *status quo* se mantiene o debe cambiar.

De esta manera, el actor deja de ser una variable más en el cambio institucional para tomar un papel central. Estas autoras ponen en la mesa de discusión la necesidad de reconocer en el actor la capacidad de agencia, sin que esto signifique negar la relevancia de las estructuras como espacio de interacción de los ciudadanos con el Estado. Las

propuestas de Schmidt y Ostrom permiten reconocer que el cambio institucional no es unidireccional sino que responde a las relaciones entre actores colectivos y Estado; en este punto, la información es una piedra angular que potencializa la comunicación entre ellos.

North (1993) otorga a la información la categoría de herramienta importante para que se produzca el cambio; es pertinente reconocer la importancia de la forma en que se procesa la información, ya que esto va a permitir la comunicación su papel es preponderante en el cambio tecnológico y la innovación. En este sentido, el cambio se presenta dentro de un proceso de aprendizaje que necesita ser comunicado para lograr mayores grados de eficiencia y, por ende, un cambio incremental.

De esta manera, los ciudadanos organizados son reconocidos como agentes de cambio, particularmente en condiciones adecuadas, esto es, en contextos donde fluye la información y existan reglas claras de interacción; particularmente se presentan en sistemas democráticos que permita la incorporación de los actores en el quehacer público. En las últimas décadas éste ha sido el tema de la nueva gobernanza<sup>3</sup>, en dicha teoría se plantea que la acción de gobernar no es una labor únicamente del Estado, sino que éste debe estar acompañada por la sociedad organizada para la solución de los problemas públicos (Acosta, 2010). Esta propuesta surge a la par que se observa una ciudadanía más activa; reconocer la creciente participación de los actores en la política pública permite hablar de acción pública entendida ésta como la “acción colectiva en que los actores gubernamentales y no gubernamentales forman parte conjunta del procesos en torno a un asunto público, la acción pública puede verse como un proceso de gobernanza en red” (Mariñez Navarro, 2011: 102). Sin embargo, estas propuestas teóricas enfocan su estudio en la interacción en el primer orden de gobierno —ámbito sociopolítico— más que en las instituciones; áreas abordadas por el neoinstitucionalismo (Kooiman, 2004), teoría desde la cual se aborda el cambio institucional y el papel del actor colectivo para provocarlo<sup>4</sup>.

Si bien el actor organizado influye en el cambio institucional, ya que éste puede ser producido intencionalmente, no siempre es controlado con precisión, por lo que pueden presentarse tres tipos de transformaciones intencionales: a) por medio de la explotación de los procesos estables, b) por la explotación de las imperfecciones de los procesos sociales y c) mediante procesos de conmoción radical (March y Olsen, 1997). De acuerdo a dichos autores, el primero se da a través de la acción institucional; entendida esta última como “la aplicación de procedimientos operativos estándar o de otras regla que evolucionan por medio de un proceso de *variación y selección*” (p.117); por lo tanto, la acción está conformada por los procesos rutinarios; es una solución a los problemas, surge del aprendizaje experimental; se difunde por contagio, deriva del conflicto entre individuos o grupos con intereses diversos y es resultado de los actores. Los procesos de las instituciones son imperfectos; esto se demuestra en tres formas de control intencional: el control de la atención, las anomalías de los procesos de adaptación y el control de los sistemas de significados. Por su parte, la conmoción radical no es otra cosa que un cambio total, esto es, una revolución; esta se produce cuando los procesos históricos son ineficientes.

---

<sup>3</sup> La participación del sector público en el gobierno ha sido denominada de diferente manera: gobernanza democrática (Peters, 2003), gobernanza moderna (Mayntz, 2001), gobernanza interactiva o socio-política (Kooiman, 2004).

<sup>4</sup> Para el estudio de la gobernanza en el Área Metropolitana de Monterrey ver Mariñez Navarro, 2011.

Ostrom (2000) reconoce diferentes tipos de instituciones según su capacidad de sobrevivir a los cambios externos e internos; habla de instituciones robustas, frágiles o fracasadas, en función del tiempo que se mantienen.

El cambio institucional, entonces, es una constante en la vida de las instituciones, sin embargo, éste no siempre es posible o incluso a veces es apenas perceptible, pues es un proceso que requiere mucho tiempo, ya que las instituciones, además de normas y reglas formales se componen de las experiencias de los actores que interactúan en ellas. De esta manera, los actores no sólo pueden producir un cambio, sino que pueden detenerlo, en un intento por mantener el *status quo*. Así, los actores colectivos son una parte central de las instituciones, pues son ellos los que impulsan o detienen el cambio.

En resumen, las instituciones son las reglas, normas, rutinas, ideas, creencias y significados en las cuales los individuos se mueven; en ellas se estructuran los marcos institucionales —políticos, sociales o económicos— para la interacción entre los actores. Si bien marcan limitaciones, también se presentan como oportunidades para las organizaciones, las cuales pueden impulsar el cambio institucional. Este cambio no sólo debe ser reconocido en el nivel material; el cambio institucional también alcanza el nivel de las ideas. Los organismos u organizaciones son los impulsores del cambio institucional, tienen que hacer sus elecciones y toma de decisiones de acuerdo con su herencia cultural, esto es, los elementos culturales que tienen a la mano.

## **2.2. Acción colectiva**

Desde diferentes áreas de las ciencias sociales han surgido propuestas para entender la acción colectiva; estos estudios se han centrado en abordarla desde distintas disciplinas y perspectivas teóricas. Una es la que nace desde la ciencia política. Para ésta, el interés se centra en conocer no por qué la gente se organiza, sino por qué no lo hace entre sí, las discusiones se dan en torno a la elección racional. La segunda línea, que desde la sociología se aborda como oportunidades políticas y los nuevos movimientos sociales, se ha enfocado en hacer propuestas de acercamiento para definir y entender la acción colectiva pero con el objetivo de lograr una definición de un tipo en particular: los movimientos sociales. Por último, la movilidad de recursos es una perspectiva que utiliza tanto elementos de la sociología como de la ciencia política, por lo tanto, aunque habla de movimientos sociales, considera que su elaboración teórica se extiende a otros tipos de acción colectiva. En este capítulo se hace un repaso de diferentes planteamientos teóricos desde las que se ha discutido sobre la acción colectiva, los actores, sus dimensiones, alcances y limitaciones.

### **2.2.1. ¿Qué es la acción colectiva?**

Desde la ciencia política, el trabajo de Olson (1992) significó la apertura de la discusión en torno a la acción colectiva; su trabajo surge cuando la organización de las sociedades a través de los movimientos sociales era noticia en todo el mundo (Offe, 1992), sin embargo, sus propuestas llevaron a discutir la organización social más allá del estudio de los grupos que confrontaban el poder del Estado.

Olson (1992) entiende la acción colectiva como una organización en busca de un bien colectivo o público; esto es, individuos agrupados en torno a intereses comunes. Si bien reconoce que la organización puede brindar bienes privados, regularmente éstos se obtienen por medios individuales, por lo que no es necesario recurrir a la acción colectiva, ya que intrínsecamente ésta tiene un costo. Así, lo que busca Olson (1992) es comprobar que toda acción colectiva tiene un costo y dependerá del mismo la participación de los individuos; consecuentemente, en ciertos grupos el costo individual será mayor que el beneficio, por lo que las organizaciones se ven en la necesidad de imponer sanciones o incentivos más allá del bien público que se busca para inducir a los miembros a compartir la carga del mantenimiento de la organización.

En contraposición Ostrom (2000) plantea que el actor que se suma a un grupo ha tenido que elegir su participación más que por un análisis básico de costo beneficio, en función de una serie de experiencias. Para la autora, un individuo es capaz de organizarse más allá de los incentivos. Por lo tanto, son las normas de comportamiento las que influirán sobre las alternativas tomadas, ya que “reflejan las valoraciones que los individuos otorgan a acciones o estrategias en y por sí mismas y no cómo están vinculadas a consecuencias inmediatas” (p. 73).

Elster (1997) considera —al igual que Olson— que la acción colectiva se da para la provisión de los bienes colectivos y centra su discusión en la cooperación del individuo para la búsqueda de un bien; sostiene que lo que está detrás es un convenio de los agentes. Para el autor, la cooperación racional se basa en el análisis de las creencias y motivaciones de los agentes individuales más que en las sanciones e incentivos, por lo tanto, la participación de un individuo en una acción colectiva dependerá del análisis que los agentes hagan sobre los costos y beneficios, pero también de la tecnología de la acción colectiva, a partir de la cual se puede reconocer cómo funcionan los mecanismos de cooperación. En este orden de ideas, cada individuo tiene sólo dos estrategias ante la opción de participar o no en una acción colectiva: la cooperación o la defección. El agente puede buscar obtener los bienes por medio de acciones individuales o puede buscar el bien público y cooperar con los otros. El autor reconoce que el autointerés racional puede llevar a un escenario desastroso, pero también considera que las posibilidades de la participación pueden llevar a una cooperación no coercitiva. Lo que está en el centro de la elección individual es una racionalidad individual egoísta o una racionalidad altruista, concluye el autor.

La participación de un individuo en una acción colectiva no sólo depende de incentivos económicos como lo planteaba Olson (1992), otros estudiosos han mostrado que también influyen elementos como las experiencias previas de cooperación de los actores. La herencia cultural emerge entonces como una constante para entender la acción colectiva, pues permite explicar la participación. March y Olsen (1997) han encontrado que el cálculo de costo-beneficio es menos importante que la identidad y los procesos de apropiación de las personas en la toma de decisiones; de esta manera, las tradiciones históricas que dieron lugar a un conjunto de reglas en las cuales los actores se mueven, se convierten en el campo de elección para los actores ante la disyuntiva de participar o no de una acción colectiva. Las normas, reglas, valores, creencias y significados son los que influyen para que un actor decida o no participar en una organización para la búsqueda de un bien colectivo (March y Olsen, 1997).

Desde la sociología autores como Offe, Tarrow y Melucci han sido de gran importancia para la discusión de las acciones colectivas. Sus trabajos, dirigidos a discutir la conceptualización de los movimientos sociales, parten de la acción colectiva. Para Offe y Wiesenthal (1980) la acción colectiva no es sólo una agregación de recursos individuales que se organizan para buscar una meta en particular, como lo ve la escuela de la elección racional, por ello muestran que las diferentes acciones colectivas no pueden ser tratadas sólo como grupos de interés, ya que los conceptos económicos de mercado, libertad de contrato, oferta y demanda dejan fuera elementos como la lucha de clases; por lo tanto, las asociaciones de mercado, en tanto actores colectivos, no pueden ser vistas de la misma manera que otro tipo de acciones colectivas. Como ejemplo, los autores comparan las firmas y los sindicatos: los primeros utilizan su capacidad de pago para lograr la participación, mientras que los segundos utilizan su capacidad de movilización para lograr convertirse en una fuerza. Sin embargo, para los autores esta fuerza sólo se conforma a partir de la construcción de una identidad colectiva; hecho que no se presenta en los primeros. La acción colectiva en cierto momento puede ser sólo una agregación de individuos, pero en grupos con una lógica diferente a la de mercado es mucho más que eso, sostienen.

Melucci (2002), concuerda con Offe y Wiesenthal, al considerar que la identidad es un aspecto importante en la acción colectiva. El autor define la acción colectiva como “una interacción de objetivos, recursos y obstáculos, como una orientación intencional que se establece dentro de un sistema de oportunidades y coerciones” (Melucci, 2002: 37); la entiende como una construcción social y producto de un proceso que la dota de diferentes orientaciones y significados, ya que el individuo organizado define cognoscitiva y afectivamente las relaciones sociales, que se entablan de acuerdo con el campo de posibilidades y oportunidades existente. En este sentido, se considera importante la perspectiva histórica en la conformación de una acción colectiva.

La acción colectiva, según Melucci (2002), tiene una pluralidad de significados que crea una realidad sincrónica con un mensaje que se trasmite al resto de la población, por lo tanto, no es una unidad sustancial —como anteriormente se consideraba— sino que abarca problemas y conflictos enraizados históricamente de forma diferente. Siguiendo estas consideraciones, dirige su crítica a los estructuralistas tradicionales, que veían en la acción colectiva únicamente la lucha de clases y negaban la diversidad, aunque reconoce que en un momento dado el análisis de este fenómeno debe alcanzar a explicar cómo el conflicto crea las estructuras.

El mismo autor (2002) plantea que la acción colectiva se presentan cuando existen las oportunidades para ello; Tarrow (1997) coincide con Melucci y considera que la acción se presenta cuando hay un cambio en la pauta, se amplían las oportunidades, y se evidencia la vulnerabilidad del oponente, entonces se pueden hacer alianzas que producirán una interacción de los componentes de la acción colectiva. No obstante, considera que los participantes de una acción colectiva responden a los incentivos producidos por ésta, pero no son sólo materiales pues los cambios en las estructuras de oportunidades y restricciones son el principal incentivo para la organización. En este escenario, se presentan etapas de oportunidades lo mismo que momentos de restricciones —o de coerción, en términos de Melucci— en las que acciones colectivas se ven replegadas o contenidas por sus oponentes. Lo anterior deriva en ciclos de acción colectiva que pueden ser una simple agregación, convertirse en un movimiento social o

incluso llegar a ser una revolución. Para lograr los niveles más altos de acción colectiva es necesario que la organización cuente con una profunda solidaridad o identidad.

La identidad se convierte entonces en un mecanismo de cohesión que permite que un grupo no sea sólo una agregación de individuos y se convierta en una acción colectiva capaz de crear lazos de solidaridad. De esta manera, el actor se reconoce en el otro individuo involucrado en el conflicto, creando lazos profundos a partir de compartir una misma experiencia. Esta experiencia colectiva le permitirá al actor reconocer las oportunidades y limitaciones existentes para la acción colectiva, pues la agrupación será capaz de medir su capacidad de impacto recuperando los saberes de los actores que conforman el grupo.

La teoría de movilidad de recursos recoge también el concepto de oportunidades políticas sin dejar de lado que este concepto es muy amplio (Brunet Icart y Schilman, 2004), para McAdam éste se utiliza para explicar dos variables: el punto temporal donde nace la acción colectiva y los resultados obtenidos mediante la misma. De hecho, esta perspectiva, tiene como principales exponentes a McCarthy y Zald (1977), a quienes no interesa enfocarse en los motivos que hacen que surja una acción colectiva sino examinar los vínculos entre grupos, los recursos que se movilizan, la dependencia a apoyos externos y las tácticas usadas por la autoridad para controlar o incorporar un movimiento. Esta teoría parte de la perspectiva sociológica y la teoría económica, por esto quienes la siguen se interesan por analizar cómo las quejas y descontentos pueden ser definidos, creados y manipulados por organizaciones y empresas; pero su tipo de actor colectivo es racional, lo mismo que para Olson.

### **2.2.2. El problema de la acción colectiva**

En particular, los autores de la teoría de la elección racional abordan el estudio de la acción colectiva a partir de la pregunta ¿por qué la gente no participa en una organización? Esto es, su interés es el problema de la acción colectiva entendida ésta como la no participación. De hecho, para Elster la teoría de la acción colectiva no es otra cosa sino la que “señala el problema del hombre despreocupado, indiferente, que se desatiende de todo, como el principal obstáculo para la cooperación” (1997: 28).

Elster (1997) entiende el problema de la acción colectiva como una partida no cooperativa de  $n$  personas: los individuos toman sus decisiones de manera individual e independiente del otro. Ahora bien, si se inicia algún tipo de cooperación, el fracaso de una acción colectiva puede ocurrir si los individuos participantes no cumplen o violan el convenio establecido; esto produce una disminución de la participación, que puede redundar en experiencias organizativas futuras de los individuos. Sin embargo, especifica el autor, si el individuo decide cooperar, su participación no puede ser vista desde la colectividad sino a partir de su individualidad, preguntarse cuáles fueron sus motivaciones para ser parte de la organización; a la posibilidad de que la acción colectiva sea producto de los incentivos selectivos, suma la alternativa de esa participación puede nacer del altruismo.

El altruismo es un hecho poco probable dice Olson (1992) y agrega que, para que se dé, es necesario el uso de incentivos y sanciones que provoquen la participación de los individuos; sin embargo, el uso de tales incentivos dependerán del tamaño de los grupos, por eso le interesa analizar esta participación en grupos pequeños y grandes.

Así, considera que hay grupos que necesitan de esas técnicas para lograr la participación, por ejemplo los sindicatos así y los grupos de mercado. El autor da por un hecho que el ciudadano promedio en Estados Unidos no participa en una acción colectiva dado los costos que implica para los participantes, por esto le parece que la gran mayoría de la población queda fuera de las grandes decisiones del país. Los planteamientos de Olson son apenas un punto de partida en los estudios de acción colectiva, pues los más recientes planteamientos demuestran que las decisiones de los actores no pueden ser entendidas como un proceso individual, sino que dependen también de procesos colectivos. Al estudiar los procesos de la acción colectiva en experiencias de recursos de uso común Ostrom (2000) encontró que la participación o no de una persona en una organización no sólo depende de factores individuales sino también de procesos colectivos como la cultura política; que entiende como experiencias previas de organización.

Por su parte, autores como Tarrow y Melucci conciben el problema de la acción colectiva en términos distintos a los de Elster y Olson, estos últimos plantean la no participación como el problema, para los primeros, en cambio el problema es el que hay que enfocarse es la causa que provocó la organización. Melucci (2002) propone revisar cómo esos elementos se combinan y unen, cómo se forma y se mantiene una acción colectiva y el actor mismo; mientras a Tarrow le interesa conocer cómo se busca la solución a un problema.

Cerny (1995) ubica la acción colectiva dentro de un campo estructural, por lo que le parece importante considerar no sólo la elección de las personas a participar, sino también revisar la estructura a través de diferentes estrategias y técnicas, ya que éstas son asimétricas y pueden cambiar con el tiempo. Favela Gavia (2005), por ejemplo, divide los elementos estructurales en cuatro: distribución funcional del poder, sistema electoral y de partidos, sistema de representación de los intereses y sistemas de seguridad pública. Estos elementos estructurales conforman el entramado institucional donde se da la acción colectiva; el problema de la organización, entonces, no sólo está determinado por decisiones individuales, sino por las oportunidades políticas del marco institucional, por lo que los actores toman la decisión de actuar —o no— y de cómo hacerlo en un ambiente institucional históricamente definido, que al menos parcialmente condiciona sus decisiones, al permitirles o impedirles ciertas acciones.

En este trabajo interesa reconocer no sólo los procesos de la acción colectiva hacia dentro, sino reconocerla dentro de un entramado institucional. Este entramado está construido por instituciones políticas, sociales y económicas, en ellas se presenta la acción colectiva y las relaciones que sus actores entablan con el Estado. Este entramado institucional es resultado de un proceso histórico por lo que dichas relaciones tienen una dinámica que responde a los momentos, pero también al proceso institucional. En este sentido, es importante desagregar las variables que conforman la acción colectiva que rodea a la política de vivienda implementada por Fomerrey.

### **2.2.3. ¿Cómo se conforma la acción colectiva?**

La acción colectiva, al ser una construcción social producto de un proceso histórico, está conformada por una serie de elementos que pueden ir cambiando con el tiempo. Las diferentes propuestas teóricas que abordan la acción colectiva ofrecen diversos

planteamientos sobre los elementos que la constituyen; en función de dichas perspectivas y como una manera de sistematización, se han dividido las aportaciones de los diversos autores en tres: dimensiones, alcance y actores.

### 2.2.3.1. Dimensiones de la acción colectiva

¿Por qué se da la acción colectiva? Es la pregunta que hay detrás de la propuesta de Offe (1992), Tarrow (1997) y Melucci (2002); los tres autores coinciden en que ésta se da cuando se presenta el conflicto. Si bien el conflicto es uno de los diferentes aspectos que hay en una acción colectiva, consideran éste su elemento central, particularmente cuando tal acción es política. Por su parte, Olson (1992) y Elster (1997) la responden en función de la obtención de bienes colectivos, aunque difieren entre sí en la forma en que se presenta la organización: para el primero la participación se debe explicar a partir de incentivos y sanciones, mientras que el segundo propone analizarla a través de las motivaciones.

El conflicto se presenta en toda sociedad, sin embargo su forma es diferente en las sociedades complejas, como las contemporáneas, que en las sociedades tradicionales; ya que en las primeras es múltiple y diverso, características que lo dotan de una naturaleza temporal (Melucci, 2002). Desde esta perspectiva, el conflicto ya no es entendido en el marco de la lucha de clases, pues el cambio constante que se vive en las sociedades es relacional, dinámico y forma parte de un entramado cultural; por esto debe leerse en función de los códigos, los motivos y el sentido de la acción de los actores, pues es a través del desarreglo de los códigos culturales como se presenta y no como una acción efectiva, únicamente obliga a ampliar esta perspectiva. Sin embargo, se reconoce que el conflicto se vuelve estructural en cuanto afecta a las formas de dominación de una sociedad, por lo que se convierte en uno de los principales canales de información sobre los patrones de desigualdad y las formas de poder de una sociedad.

Por lo tanto, la acción colectiva tiene una pluralidad de dimensiones analíticas; Melucci (2002) habla de tres: solidaridad, conflicto y ruptura de los límites de compatibilidad. Define solidaridad como “la capacidad de los actores de reconocerse a sí mismos y de ser reconocidos como parte de una unidad social” (2002: 44), ésta se contrapone a la agregación, que se da a nivel individuo y se orienta al exterior. El conflicto lo entiende como la oposición entre actores que están en competencia por el mismo recurso; el consenso es la contraparte del conflicto. El límite de compatibilidad es el “rango de variación que puede tolerar un sistema sin que se modifique su propia estructura” (2002: 45); la compatibilidad se contrapone a la adaptación del orden, esto es, a las propias variaciones del sistema. Sin embargo no en todas las acciones colectivas se presentan las tres dimensiones; esto sólo sucede en los movimientos sociales dadas sus características de temporalidad y los vínculos identitarios que se logran.

Tarrow (1997) considera que el conflicto es parte de la sociedad y por lo tanto se constituye como un hecho normal, si bien en eso coincide con Marx y Engels, difiere de ellos en la centralidad que le confieren a la lucha obrera; para el autor, la historia capitalista ha mostrado las divisiones entre los trabajadores así como las alianzas con los capitalistas; por lo tanto, no es la pertenencia a una clase lo que provoca la acción colectiva. Para él, la acción colectiva es parte de la cultura política de una sociedad por eso se inscribe en los códigos culturales y sociales; por lo tanto, lograr que se coordine ésta depende de la confianza y cooperación que se logre en los posibles participantes en

función de presupuestos e identidades compartidos o marcos que la justifiquen, dignifiquen y animen.

La acción colectiva puede tomar diferentes formas: breve o mantenida, institucionalizada o subversiva, monótono o dramática (Tarrow, 1997). Si bien en su mayoría se da en marcos institucionales con objetivos muchas veces no conflictivos, también existe la acción colectiva contenciosa, que usa la “gente que carece de acceso regular a las instituciones, que actúa en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas y que se conduce de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros las autoridades” (Tarrow, 1997:24). No obstante, la forma que tome la acción colectiva depende de las oportunidades y restricciones que ofrece el sistema, de ahí la existencia en ésta de ciclos que se ven impactados por la dimensión externa y la interna. La dimensión externa se refiere a los factores fuera de la organización que pueden provocar cambios en la misma; por ejemplo, el impacto que una acción colectiva tenga sobre una élite u otros grupos provoca consecuencias acordes al alcance de la acción colectiva; mientras que la dimensión interna se relaciona con la capacidad de control que se tiene hacia dentro de la organización, ésta puede provocar que los grupos se organicen de manera autónoma, siendo favorable para un movimiento, pero también puede llevar a la sectarización y división.

Para Tarrow (1997), el principal interlocutor de la acción colectiva política es el Estado; la relación de conflicto, negociación o consenso se da a partir de las oportunidades y limitaciones que el régimen político brinde para la organización. En consecuencia, las respuestas que el Estado tenga ante una acción colectiva impactarán sobre el ciclo de duración de ésta. Así, Gómez (2006), siguiendo las propuestas del autor referido, propone un esquema para clasificar el tipo de respuesta estatal ante una acción colectiva y lo implementa al estudiar los movimientos de piqueteros en Argentina. Siguiendo a Offe, plantea que ante una acción colectiva el Estado puede reconocerla o no y hacer concesiones o no. Si el Estado reconoce al actor colectivo, éste puede responder de una manera pasiva o de una manera activa. La manera pasiva se da cuando el Estado cede antes las iniciativas del otro; mientras que activa es la respuesta estatal que se da como una imposición. Entonces, dependiendo de la forma como actúe el Estado, la relación de éste con los actores colectivos puede ser de antagonismo, de rechazo, de interlocución o de aceptación; relación supeditada a su vez al conflicto.

De igual manera, March y Olsen (1997) consideran el conflicto como detonador de la acción colectiva del cual subyacen procesos de confrontación, convenio y coalición, por lo que entienden dicho hacer grupal como un modelo de convenio y negociación; los cambios que logre la acción se darán en función de la movilización y los recursos. De igual forma, Favela Gavia (2005) identifica el conflicto como elemento de la relación entre acción colectiva y Estado; según su óptica las instituciones, formales e informales, es decir, las organizaciones, normas y prácticas que conforman un sistema político constituyen el entramado en el que se desarrolla la acción y encuentra que ante un conflicto la respuesta de un sistema formal puede ser de aceptación o de rechazo; los anteriores escenarios se presentan dentro de un abanico de alternativas que van desde respuesta plena o rechazo pleno, a puntos intermedios como exclusión o cooptación.

La investigación en cuestión distingue dos tipos de estrategias —convencional y no convencional— de lucha de los ciudadanos. La estrategia convencional está conformada por actividades enmarcadas en un contexto institucional —formal— que “incluye el uso

de procedimientos administrativos, cabildeo ante los cuerpos legislativos, peticiones por escrito a las autoridades, alianzas electorales, campañas para influir en la opinión pública por medios pacíficos y legales, iniciativa popular” (p. 536); mientras que la estrategia no convencional considera las acciones realizadas en canales no legales, de las cuales distingue tres “1) demostrativas, que son acciones legales dirigidas a movilizar grandes grupos de personas, tales como manifestaciones legales y pacíficas, plantones, huelgas legales; 2) confrontacionistas, que son acciones ilegales, pero no violentas, tales como bloqueos, ocupaciones, invasiones de tierra, huelgas ilegales; y 3) acciones violentas, que son ilegales y abiertamente violentas, tales como sabotajes, asaltos, incendios o secuestro y asesinato” (p. 536).

Si los teóricos de la acción colectiva de la perspectiva sociológica centran sus estudios en visualizar el conflicto como detonador de ésta, la escuela de la elección racional considera que es la obtención de bienes colectivos lo que detona la organización. Olson (1992) plantea que detrás de la acción colectiva está la obtención de un bien colectivo; cuya definición como un bien X que al ser parte de un grupo no debe ser negado a ningún miembro de la organización. Sin embargo, el tipo de grupo se corresponde con un tipo de bien colectivo, a saber: el bien colectivo exclusivo o el bien colectivo inclusivo. El primero se presenta en los grupos de mercado, es un bien limitado, lo que obliga a reducir el tamaño del grupo. Por su parte, el bien colectivo inclusivo se presenta en los grupos que no son de mercado, en éstos el bien crece conforme crece el grupo. Sin embargo, para el autor el bien colectivo no es estímulo suficiente para la organización, por lo que ésta se ve en la obligación de imponer incentivos o sanciones.

Estos incentivos pueden ser económicos o sociales; entre los incentivos sociales se encuentran el prestigio, el respeto, la amistad, la posición y la aceptación social sin embargo para Olson (1992) son de carácter individual, razón que reduce su frecuencia. Además, especifica, sólo funcionan en grupos pequeños o en grupos grandes que estén subdivididos en grupos más pequeños, ya que necesitan de una relación cara a cara; por ello, en los grupos grandes se utilizan incentivos económicos. Sin embargo, los grupos intermedios pueden hacer uso de ambos incentivos.

Elster (1997) sugiere que la gente coopera o no en función también de los beneficios directos de los bienes públicos, sin embargo, lo que explica la participación de cada agente son los motivos para la cooperación o defección. Con esta lógica, propone una tipología de motivaciones individuales; según la cual éstas obedecen ya a la racionalidad individual, o ya a las normas sociales. Elster entiende racionalidad como una “conducta consecuente, orientada hacia el futuro e instrumentalmente eficiente” (1997:50). La motivación racional puede ser egoísta o no egoísta; la primera puede estar orientada por la búsqueda de un resultado o por el simple ánimo de hacerlo; mientras que la racionalidad no egoísta puede ser provocada por el altruismo o por la envidia y encono.

Cuadro 3. Motivación de los actores sociales.



Fuente: Elster, 1997.

El autor en cuestión considera que la motivación es lo que permite la cooperación, mas no desconoce el uso de incentivos para animar a esta; sin embargo regularmente el primer grupo, aquel que inicia la cooperación, no requiere de incentivos pero probablemente agentes posteriores que se integren a la organización si los necesiten. El uso de incentivos, continúa Elster (1997) dependerá no sólo del tiempo de evolución del grupo sino de sus necesidades: si la acción colectiva depende del número de participante, el uso de incentivos es útil, pero si necesita de dedicación y planificación a largo plazo, necesita también capacidad de espera; en este contexto los incentivos para la participación no contribuyen al éxito de la acción colectiva.

Los incentivos se presentan en las motivaciones racionales egoístas, orientadas al resultado, mientras que las motivaciones racionales no egoístas, orientadas hacia el resultado, pueden adquirir varias formas, entre ellas el altruismo, el cual “implica maximizar una suma pesada” (Elster, 1997:64). Elster (1997) dice que el altruismo es similar a los incentivos, sin embargo, en él la recompensa del agente es la utilidad que su contribución genere a otros; por lo tanto, habla de recompensa selectiva en contraposición de los incentivos selectivos de los que habla Olson (1992).

Ostrom (2000), por su parte, considera tres variables como elementos de la teoría de la acción colectiva de segunda generación para analizar la participación de las personas en la organización: confianza, reputación y reciprocidad. La reciprocidad significa responder positivamente a las conductas positivas de los otros; e implica:

- 1) un esfuerzo para identificar a todos los participantes,
- 2) la posibilidad de que los otros sean cooperadores condicionales,
- 3) Las decisiones de cooperar con aquellos que no actúan con reciprocidad,
- 4) El castigo de quienes abusan de la confianza.

Cuando se presenta la reciprocidad es posible que se dé la confiabilidad, es decir, que el individuo logre reputación dada su actitud recíproca; así surge la confianza.

Si bien en las primeras discusiones sobre la acción colectiva se consideraba que eran los incentivos lo que provocaba la participación de los individuos en una organización (Olson, 1992), estudios más recientes han demostrado que existen otros elementos que pueden explicar esta participación, como el motivo, la confianza, la reciprocidad, la confiabilidad y la reputación. Sin embargo estos elementos se presentan como variables internas y si bien dan cuenta de las razones de un grupo para organizarse no ofrecen elementos que permitan generalizar las razones por las cuales se presenta una acción

colectiva. Sin embargo, el conflicto es un elemento generalizable a la organización que da cuenta no sólo de las relaciones existentes en un momento dado, sino de la herencia cultural de una sociedad, esto es, de sus experiencias organizativas.

Offe y Wiesenhal (1980), ejemplifican lo anterior, al analizar dos formas de acción colectiva: las firmas y las organizaciones laborales; ellos encuentran que la acción colectiva que se presenta en las primeras necesita de los incentivos económicos para la organización mientras que en las segundas es la identidad colectiva lo que produce un relación entre los actores; muestran así que las creencias, significados, reglas y normas son una parte importante para la participación. El conflicto como estrategia de la acción colectiva se va a dar en organizaciones de tipo laboral, sugieren, ya que es la única forma de accionar de estas; mientras que las firmas tienen otras estrategias para relacionarse, por ejemplo, el consenso entre los grupos grandes.

Los estudios sobre vivienda muestran que la acción colectiva que se da alrededor de una política de vivienda tiene diferentes elementos y que la búsqueda de bienes colectivos es el conflicto que la detona; por ejemplo, en el caso de las organizaciones urbano populares que surgieron a finales de los años 60 y durante la década del 70 en el AMM, pues si bien tenían como objetivo explícito la obtención de un bien colectivo, no todas coincidían en el uso de mecanismos disruptivos para la obtención de éste; por ende, organizaciones cercanas al partido oficial (PRI) utilizaban incentivos y sanciones para mover a la participación; mientras que agrupaciones como Tierra y Libertad, con una ideología de izquierda y discurso de lucha de clases, utilizaban el conflicto como herramienta para la obtención de los bienes colectivos (Pozas, 1995; Perló y Schteingart, 1984; Zúñiga et al., 1993). Por otro lado, la política de vivienda no es sólo un campo para la acción colectiva de los grupos populares; diferentes autores muestran la inserción de diversos grupos de interés en los últimos decenios (Brumley, 2007; González Alcalá y López Estrada, 2006), y señalan que la acción colectiva que se da en esta política no es sólo de conflicto, por lo que debe reconocerse también el consenso (Olson, 1992), la cooperación informal y los patrones de asociación de negocio (Offe y Wiesenhal, 1980); lo que habla también de procesos identitarios que se construyen en la interacción humana; dadas estas puntualizaciones la acción colectiva no se puede pensar solamente en función de incentivos económicos, sino en elementos como las motivaciones, la confianza, la reciprocidad, la confiabilidad, la reputación, las creencias, los significados, las reglas y las normas.

### 2.2.3.2. *Alcances*

¿Qué posibilidades tiene una acción colectiva de lograr sus objetivos? Para Olson (1992) esto depende del tamaño del grupo, por lo que la efectividad de los grupos pequeños supera la de los grandes, dado que el trabajo se hace por medio de comités y subcomités, lo que hace que las decisiones sean más prontas o cuidadosas, pues regularmente son grupos donde la durabilidad es mayor; además, cuentan con incentivos sociales. En contraparte, los grupos grandes tienen como principal obstáculo la dificultad para lograr el consenso, provocada por la falta de incentivos individuales.

Elster (1997) concuerda con Olson (1992) y sostiene que la eficacia de la acción colectiva depende del número de participantes porque de eso depende usar o no incentivos para la acción. Así, si una acción colectiva utiliza incentivos para provocar la participación de los agentes es menos probable que la cooperación se mantenga, ya que

una organización prolongada necesita de dedicación y planificación a largo plazo, por lo tanto, precisa de capacidad de espera, que sólo se presentará por una motivación no egoísta. Por eso reconoce cuatro posibles grados de cooperación: 4) no cooperación unilateral; 3) cooperación, 2) no cooperación universal y 1) Cooperación unilateral; siendo 4 la de mayor grado y 1 la de más baja graduación.

Para Melucci (2002), toda acción colectiva es temporal en cuanto busca un objetivo; sin embargo, los alcances de una acción colectiva dependen de la presencia del conflicto; cuando una organización tiene como objetivo una demanda concreta, la temporalidad es menor que cuando se presenta un conflicto. Por lo tanto, el objetivo puede ir de una demanda concreta —como la necesidad de un lote—, hasta un cambio en el sistema político.

Sin embargo, hay otros factores que influyen sobre los alcances de la acción colectiva: las oportunidades y restricciones que ofrece el sistema; para Tarrow (1997), los ciclos de ésta dependerán de la amplitud que una organización logre, pero también de la reacción de las élites y los grupos, sin embargo, esta reacción no se presenta por las demandas mismas sino por el grado de turbulencia que logren en los grupos de opinión, por supuesto, Tarrow se refiere a la acción colectiva política; el alcance depende además de factores internos como la confianza y la cooperación entre actores.

De esta manera, los alcances de una acción colectiva estarán sujetos a factores internos a la acción colectiva pero también a factores externos a la misma. En los primeros se encuentran el tamaño del grupo, el objetivo de la organización así como la confianza o cooperación; en los externos, las oportunidades y limitaciones que ofrece el sistema.

### 2.2.3.3. Actores

Los valores y las preferencias de los actores políticos se desarrollan en el seno de las instituciones políticas; esto es, tienen carácter endógeno lo que pone en duda el carácter racional de la acción ya que se dan dentro del mismo marco construido históricamente. Para la escuela de la elección racional, la acción colectiva es una agregación de individuos (Elster, 1997; Olson, 1992), por lo tanto, el análisis se debe hacer en función del individuo racional. Por su parte, Melucci (2002), Tarrow (1997) y Offe (1992) consideran que si bien la participación es una decisión individual, ésta puede leerse aisladamente; debe por el contrario considerar la identidad colectiva que se produce, pues la acción colectiva implica lazos que sobrepasan la agregación de individuos.

Elster (1997) llama agentes a quienes conforman la acción colectiva, éste es un individuo racional con la capacidad de elegir ante una propuesta de organización a través de dos estrategias: la cooperación y la defección. El accionar de un agente no puede ser explicado colectivamente, sino a través de la acción individual, que a su vez debe entenderse mediante el análisis de las creencias y motivaciones de los agentes individuales.

Para Melucci (2002), en una acción colectiva, el actor es la conexión entre el cómo y el porqué; igual que la acción colectiva, estos son entes temporales con el propósito de revelar a la sociedad sus dilemas internos. El autor otorga importancia al individuo y a la conformación de su identidad colectiva, entendiendo ésta como una “definición

compartida del campo de oportunidades y contradicciones ofrecidas a la acción colectiva” (2002: 38). Así, el tipo de acción que se lleve a cabo se definirá en función de los nexos entre orientaciones y oportunidades/constricciones sistémicas.

Olson (1992) define grupo como un número de personas con un interés común; reconoce una serie de grupos en la que destacan aquellos que se diferencian por su tamaño —pequeño y grande— y los que se distinguen por el tipo de bien que buscan —grupos de mercado y grupos ajenos al mercado.

La importancia de dividir los grupos por su tamaño radica en lo óptimo de su acción, ya que Olson (1992) considera que los costos de los beneficios son diversos en función del número de participantes y afirma que los grupos grandes presentan mayor suboptimación que los grupos pequeños, ya que éstos muchas veces no necesitan recurrir a los incentivos o a la coacción pues los beneficios personales regularmente son mayores a los costos, sin embargo, corren el riesgo de que alguno de sus miembros disfrute de los beneficios sin pagar el costo.

Los grupos de mercado difieren de los grupos que no lo son porque en los primeros sus miembros son competidores y/o rivales, mientras que los segundos necesitan de la participación para propiciar costos más bajos (Olson, 1992). De tal forma, los bienes colectivos de los primeros son exclusivos, y dado que el beneficio es una cantidad fija lo que se busca es reducir el número del grupo; en los grupos ajenos al mercado, por otra parte, el bien colectivo es inclusivo pues el bien colectivo se incrementa en función de un mayor número de participantes. Por lo tanto, se puede hablar de grupos exclusivos e inclusivos.

Las diferencias entre grupos exclusivos e inclusivos se establecen conforme el objetivo del grupo, el número de participantes permitidos y el tipo de relaciones que se logra en el grupo dado el tamaño de este (Olson, 1992). En los grupos exclusivos, por ser pequeños, la relación es cara a cara, lo que provoca que la acción de un miembro tenga un efecto sobre los otros, por esto en tales grupos se presenta la negociación o interacción estratégica más que en los grupos inclusivos. Tal interacción estratégica se da, por ejemplo, en las empresas y consiste en la sensibilidad que un grupo debe tener ante otro, es decir, se debe estar al tanto de las reacciones de los otros para actuar en función de éstas.

Así, Olson (1992) encuentra que en los grupos de mercado se pueden presentar diferentes formas de acción: monopolio puro, oligopolio y competencia atomística. El monopolio puro se da cuando una sola empresa controla la producción de un sector de la industria; el oligopolio se presenta cuando una empresa produce un efecto sobre otra empresa o grupo de empresas dado las pocas empresas existentes; éste se divide según el producto, ya sea homogéneo o diferenciado. Por último, la competencia atomística aparece cuando ninguna empresa tiene efectos sobre otra, y responde a contextos de competencia pura o competencia monopolista.

Para los grupos inclusivos o ajenos al mercado, Olson (1992) propone hablar de personas aisladas, grupo privilegiado y grupo intermedio. La persona aislada es aquel que busca fuera del mercado un bien colectivo; los grupos privilegiados son aquellos cuyos miembros tienen un incentivo para lograr el bien colectivo, aunque el costo para obtenerlo sea adquirido por un solo miembro; por último, el grupo intermedio “es aquel

en el que ningún miembro obtiene el beneficio suficiente que le sirva de incentivo para proporcionar él mismo el bien, pero el número de miembros no es tan grande que ninguno de ellos advierta si algún otro está o no ayudando a obtener el bien colectivo.” (1992: 59-60).

Existe otro grupo que puede ser utilizado tanto para la acción colectiva de mercado como para la que no lo es: el grupo latente, definido como un grupo grande en el cual el hecho de que un miembro ayude o no, no afecta, por lo cual no hay una reacción por parte de los miembros que sí participan; no se tienen incentivos por parte de la organización, sino “*incentivos por separados o “selectivos”* (Olson, 1992). Los incentivos selectivos pueden ser positivos o negativos, los primeros se brindan a los participantes que actúan a favor del grupo; mientras que los incentivos selectivos negativos sirven para coaccionar al participante por medio de una sanción. Si bien el grupo latente es un grupo en potencia para la movilización, cuando ésta ya se dio, se habla de grupo latente movilizado.

Los grupos de presión pueden presentarse tanto en los grupos de mercado y los que no. De hecho, los económicos tienen la capacidad de crear grupos de presión como productos secundarios de organización para movilizar a grupos latentes a través de incentivos selectivos para cabildar bienes colectivos u otras demandas. Esto es resultado de la capacidad económica o autoridad estos grupos; algunos de los grandes grupos de presión ligados al mercado que menciona Olson (1992) son: grupos de trabajadores, grupos de profesionales, grupos empresariales y organizaciones agrícolas.

Otros grupos de presión son los sindicatos, éstos funcionan por medio de membresía obligatorias y utilizan la coacción, sin embargo, para Olson (1992) la necesidad de coacción se explica a partir de los intentos de proporcionar bienes colectivos, ya que si un trabajador no entra a la huelga, recibirá el doble del salario, mientras que los huelguistas nada; por lo tanto, la coacción implica mantenerse dentro del sindicato. La coacción, por lo tanto, es una necesidad implícita para el alcance de los bienes colectivos. Además de la membresía obligatoria, los piquetes de guardia y la violencia, los sindicatos utilizan incentivos selectivos de tipo positivo, ofreciendo beneficios no colectivos a quienes se afilien.

Otros grupos que considera Olson (1992) son los de presión no económicos, se presentan en períodos de revolución o agitación social, se dan en sociedades inestables con apego a las ideologías y no en sociedades que el autor llama ordenadas, apáticas, y donde impera el fin de las ideologías; entre estos grupos de presión se encuentra los movimientos de masas. También considera a grupos que conceptualiza como olvidados: estos no llegan a convertirse en grupos de presión pues no se presenta la acción, y comprenden a la mayoría de la población.

Olson (1992) contempla diferentes posibilidades de grupos en la acción colectiva, sin embargo, al entenderlos como una agregación de individuos, deja fuera los elementos culturales que pueden explicar la conformación y la participación de los mismos; elementos como identidad y herencia cultural ayudan a entender la temporalidad, tamaño y alcances de una acción colectiva. Para Offe (1992), Melucci (2002) y Tarrow (1997) la acción colectiva no sólo es una conducta agregada; sino comportamientos colectivos que son posibles gracias a la solidaridad y la identidad, lo que permite crear

más que asociaciones, movimientos sociales que enarbolan demandas de cambios en el sistema.

#### *2.2.3.4. Movimientos sociales y acción colectiva*

Distintos tipos de acciones colectivas pueden presentarse ante un conflicto, desde una básica agregación de individuos para la búsqueda de una demanda concreta, hasta un movimiento social, esto es, un grupo que logra entablar lazos solidarios e identitarios y se consolida como organización. Melucci (2002) define conductas agregadas o conductas de crisis como la suma de acciones atomizadas que no presentan vínculos de solidaridad entre los actores, “en que la orientación de las conductas puede ser exclusivamente externa sin que por ello el grupo tenga la capacidad de centrarse en sí mismo” (2002:49); entre ellas están las conductas multitudinarias, de pánico, los boom, etcétera. Los movimientos sociales, para el autor, “son sistemas de acción que operan en un campo sistémico de posibilidades y límites” (2002: 37). Están conformados por objetivos, creencias, decisiones e intercambios; en ellos hay solidaridad, son producto de un conflicto y son capaces de romper los límites de compatibilidad de un sistema.

Si bien los movimientos sociales surgen a partir de una demanda al igual que otra acción colectiva, la diferencia radica en lo extensivo del conflicto, pues un movimiento social buscará romper los límites del sistema, mientras que otras acciones colectivas presentan una acción conflictual dentro de los límites del sistema, por ejemplo la acción conflictiva reivindicativa y la acción conflictiva política (Melucci, 2002). La primera involucra aquellos conflictos colectivos que atacan los mecanismos de una organización sin poner en discusión las normas del sistema, mientras que la segunda es el resultado de la competencia entre grupos opuestos y que utilizan procesos decisionales del sistema.

Si bien los movimientos sociales tienen la característica de utilizar acciones no institucionales o no convencionales de participación política como las protestas, manifestaciones y huelgas sindicales cada vez más están utilizando los canales institucionales de relación entre los ciudadanos y el Estado, como la representación parlamentaria y las elecciones; sin embargo, se sigue dudando de su eficacia (Offe, 1992). En este sentido, la institucionalidad es importante para el reconocimiento de un movimiento social, de hecho, Offe (1992) y Tarrow (1997) argumentan que éste, para poder ser nombrado movimiento social, debe obligatoriamente ser reconocido por la comunidad amplia; así, movimientos como los terroristas quedan fuera de esta categoría (Offe, 1992).

Tarrow (1997) define los movimientos sociales como “secuencias de acción política basadas en redes sociales internas y marcos de acción colectiva, que desarrollan la capacidad para mantener desafíos frente a oponentes poderosos” (2004: 23). Estos desafíos colectivos se caracterizan por provocar interrupción, obstrucción en las actividades de otros así como por provocar incertidumbre. Si bien estos desafíos se dan entre otros grupos de actores colectivos, por ejemplo los grupos de interés, partidos, asociaciones de voluntarios o ciudadanos, éstos también utilizan otros tipos de acciones colectivas; mientras que los movimientos sociales tienen como característica el uso de los desafíos colectivos como única acción, ya que carecen de capacidad para utilizar algún otra herramienta de presión, como los grupos de interés o los partidos políticos.

Los movimientos sociales son una constante en los estudios sociales, sin embargo, estudios de finales del siglo XX muestran que han tomado nuevas formas, por lo que Offe (1992) distingue entre viejos movimientos sociales y nuevos movimientos sociales. Los primeros se dieron en un contexto particular: la posguerra y el consenso en torno al Estado de bienestar. Así, las acciones colectivas que se presentaban en esta época —que Offe llama viejo paradigma— estaban dominadas por temas, actores y formas institucionales de resolución de conflicto y éste se presentaba solamente en espacios políticos; por su parte, los actores colectivos que dominaban la escena eran, por una parte, grupos de intereses particulares e institucionalizados y, por otra, partidos políticos. En cambio, los nuevos movimientos sociales se presentan en un nuevo paradigma social que presenta tres esferas de universo de acción: privada/frente a política no institucional/frente a política institucional. Ante este panorama los nuevos movimientos sociales son aquellas acciones colectivas que reivindican y que la comunidad amplia reconoce como actores políticos pese que sus formas no tengan una legitimación institucional. Para Offe (1992), los nuevos movimientos sociales no tienen con que negociar, pues no tienen que ofrecer, a diferencia de las organizaciones formales, las cuales pueden asegurar el cumplimiento de una negociación política.

Por su parte, Ibarra (s/f) considera que la transformación que en las últimas décadas del siglo XX han tenido los movimientos sociales ha provocado su institucionalización y que sus formas de confrontación se dan en función del sistema. Propone entonces hablar de dos tipos de movimientos sociales: los tradicionales —que implican una lógica de conflicto— y los movimientos por la solidaridad —que actúan a partir de una lógica de cooperación.

Por su parte, McCarthy & Zald definen movimiento social como “un set de opiniones y creencias en una población la cual representa preferencias de cambiar algunos elementos de la estructura social y/o la buscar la distribución de la sociedad” (1977: 1217-1218). Sin embargo, existe también el contramovimiento (*countermovement*), definido por los autores como las opiniones y creencias que una población apuesta a los primeros. Así mismo, como parte de esta definición de movimientos sociales los autores incorporan los conceptos de organización de movimientos sociales (SMO) y la industria de movimientos sociales. La primera la definen como una organización que se identifica con las metas de un movimiento social o contramovimiento y busca implementar tales metas, mientras que la segunda es una organización análoga al movimiento social que incorpora.

Existe agrupaciones que por sus objetivos, tamaño, intereses, reglas, habilidades, experiencias, valores, creencias, solidaridad, identidad etcétera son reconocidas como una acción colectiva que se puede agrupar en torno a una demanda concreta o logran reconocer las oportunidades y limitaciones para extender sus demanda más allá de lo permitido y convertirse en un movimiento social. Sólo en pocos casos se puede hablar de estos últimos, sin embargo, hay grupos que sin salirse de los límites del sistema logran entablar relaciones con el Estado y poner en la mesa sus demandas; construir identidad y compartir valores, creencias, experiencias. En este sentido, se propone hablar de cuatro tipo de actores colectivo: económicos, políticos, sociales y educativos<sup>5</sup>. Los actores económicos agrupan las firmas, grupos de interés de mercado y sindicatos; los políticos se conforman por partidos políticos, grupos de intereses particulares o

---

<sup>5</sup> Clasificación tomada de North (1993) quien agrupa los organismos por intereses económicos, políticos, sociales o educativos.

instituciones gubernamentales; en los sociales se encuentran los movimientos sociales, asociaciones de voluntarios y ciudadanas; y por último los educativos son los grupos institucionalizados en espacios académicos. Si bien, los autores revisados hablan de distintos grupos (Olson, 1992); de partidos políticos, sindicatos, firmas, grupos de intereses particulares o institucionalizados (Offe, 1992; Offe y y Wiesenthal, 1980) o asociaciones de voluntarios o ciudadanos (Tarrow, 1997); la mayoría de ellos coinciden en que los movimientos sociales se presentan como el tipo de acción colectiva superior, ya que no necesitan de incentivos económicos para la organización y su impacto es amplio debido a que dan sentido a la acciones individual y colectiva que no se recogen en los proyectos ya existentes de una sociedad, siendo esto lo que los diferencia de otros tipos de acción colectiva (Revilla Blanco, 1994).

En el caso de la política social de vivienda de México se reconoce la importancia de los movimientos sociales en lucha por esta, pero también otro tipo de agrupaciones: grupos de colonos, uniones de vecinos, asociaciones civiles, ONG's así como grupos empresariales. Por esta razón, la perspectiva teórica tomada en este trabajo pretende ser incluyente, por tal motivo se adopta la teoría de acción colectiva, ya que permite entender los procesos de los diferentes grupos de interés en la construcción de la política social de vivienda. En este estudio, la acción colectiva no se piensa sólo en términos de acciones políticas, sino de otro tipo como las comerciales o educativas, sin embargo, dado que la relación e interacción de los grupos se da particularmente con el Estado, el aspecto político permea todas las relaciones analizadas. En este sentido, se define la acción colectiva como una institución conformada por grupos de individuos organizados que crean una identidad, que participan para la búsqueda de un bien público o privado, y que se presenta en función de las oportunidades políticas que ofrecen los entramados institucionales —políticos, sociales y económicos— en los que se desarrolla su acción.

En resumen, la literatura revisada muestra la presencia de diferentes formas de acción colectiva en la construcción de la política de vivienda y que su participación ha producido cambios sobre las instituciones. Por ejemplo, Castells (1977), al estudiar los movimientos sociales urbanos en diferentes sociedades, encuentran que los cambios que se dan en las instituciones planificadoras son impulsados por estos. Desde un marco neoinstitucional, se reconoce el papel de los actores en el cambio institucional; particularmente se considera la ciudadanía como un actor que provoca el cambio de las políticas públicas; sin embargo, se asume que los modelos que han sido usados para analizar esto son estáticos y no consideran variables exógenas, por lo que sólo atienden los elementos internos institucionales y no los contornos externos (March y Olsen, 1997; Ostrom, 2000). Ante esta crítica, es pertinente abordar las relaciones entre actores colectivos y Estado a través de dos niveles: 1) los factores internos que impactan a los grupos y que los llevan a tomar decisiones y que van desde la pertinencia de participar, hasta los deseos de modificar el *status quo* o mantenerlo; 2) los factores externos que se conforman por el entramado institucional, donde se presenta la interacción actores colectivos-Estado y en la que se encuentran las oportunidades y limitaciones para la acción colectiva. En el siguiente apartado se revisan los contextos institucionales externos —políticos, sociales y económicos— en los cuales se desarrolla la acción colectiva.

### 2.3. El Estado como marco institucional

El neoinstitucionalismo propone que el cambio institucional debe reconocerse como un proceso histórico y cultural; por lo tanto, los contornos institucionales externos son un factor importante en este cambio, que debe ser incorporado al análisis institucional (March y Olsen, 1997; Ostrom, 2000). De igual forma, los cambios producidos en una política por la acción colectiva no deben analizar sólo revisando las variables endógenas; sino es necesario revisar el entramado institucional en que se da.

Jessop (1990) cuando se habla de Estado se pretende entenderlo desde una esfera económica; sin embargo, éste debe considerarse también como una relación social donde no sólo se dan las fuerzas económicas sino también estructuras políticas e ideológicas. En este sentido, reconoce la importancia del proyecto hegemónico tanto como de la estrategia de acumulación en la conformación del mismo.

A través del proyecto hegemónico, un Estado busca resolver los conflictos entre los intereses particulares y generales mediante la organización de fuerzas de una clase relevante sobre una clase particular y con el uso de portavoces políticos, intelectuales y morales; la relación entre la sociedad civil y el Estado el campo donde este proyecto se concreta (Jessop, 1990). Así, se orienta principalmente a objetivos no económicos que permitan mantener el conflicto en un nivel abstracto con el uso de prácticas morales, políticas e intelectuales particulares, esto a veces requiere el sacrificio de las fracciones hegemónicas para dar concesiones a las fuerzas movilizadas.

La estrategia de acumulación es un modelo específico de crecimiento económico que requiere de precondiciones extra económicas y de una estrategia adecuada para su realización (Jessop, 1990). Por tanto, el autor no sólo contempla los factores económicos y las diferentes fracciones del capital, sino que también reconoce necesario el balance entre las clases dominantes y subordinadas y considera que una adecuada estrategia de acumulación debe lograr un marco estable donde la competencia se dé sin disturbios; un ejemplo de estrategia de acumulación es el ISI en América Latina o el Fordismo para Estados Unidos.

Así mismo, considera que hay aspectos formales y sustantivos a los que hay que referirse cuando se habla de Estado. Entre los aspectos sustantivos de éste se encuentran las bases sociales en las que se apoya, por un lado, y la naturaleza del proyecto hegemónico en el que sustenta su poder. Por su parte, los aspectos de forma de un Estado son: las formas de representación, las formas de intervención y las formas de articulación. En la primera se encuentran las formas de representación política permitidas por éste a través de una “selectividad estructural”; las formas de intervención se refieren a las acciones hechas para mantener una estrategia de acumulación de capital, mientras que la forma de articulación se relaciona con las formas en que el poder es distribuido en el aparato estatal. De ahí, que en tanto, el Estado debe ser visto como un ensamble de instituciones.

En esta misma línea, March y Olsen (1997) plantean que el Estado es influido por la sociedad pero a su vez ésta influye sobre la segunda; esta dialéctica aplica en particular a un modelo democrático donde la política depende tanto de las condiciones económicas y sociales, como del diseño institucional político. De lo anterior, se deduce que el Estado no puede ser definido en función de un solo elemento, sino a partir del conjunto de instituciones que lo conforman y que se construyen histórica y culturalmente.

En razón a este razonamiento, el Estado no sólo se conforma de las instituciones económicas, sino también de las políticas y sociales que se vinculan a los ciudadanos entre sí y con sus gobiernos. Dichas estructuras institucionales se construyen históricamente y son parte de una cultura, por lo que deben reconocerse los caracteres acumulativo y dinámico del Estado por lo que las instituciones —económicas, políticas y sociales— con las que interactúan los actores se modifican constantemente aunque lentamente.

Para el estudio de la política social de vivienda se asume que el Estado cuenta con una estrategia de acumulación a través del modelo de desarrollo, una representación política a través de la cual se relaciona con el ciudadano y una articulación del poder, que se corporizan a través de las políticas públicas, en este caso, la política social.

### **2.3.1. Instituciones económicas: modelos de Desarrollo**

La propuesta de la CEPAL planteada por Prebisch partía del análisis al comercio internacional y el reconocimiento de la inexistencia de una distribución equitativa de los frutos del progreso tecnológico, esto llevó a plantear la teoría centro-periferia; que deriva del reconocimiento de una relación inequitativa entre los países de avanzada y los rezagados. Tal teoría llevó a proponer para América Latina un modelo de desarrollo económico conocido como la Industrialización por medio de la Sustitución de Importaciones (ISI) “como un medio para contrarrestar la tendencia secular adversa de los términos de intercambio que enfrentaban los países de la periferia” (Bendesky, 1992: 168).

El ISI se planteaba como la primera etapa de la propuesta cepalina, con la cual debía reducirse la brecha del ingreso medio entre los países del centro y de la periferia; en la segunda etapa se debía reglamentar el capital extranjero para evitar la dependencia externa; se promueve así medidas proteccionistas ante la débil burguesía industrial (Bendesky, 1992; Gutiérrez Garza, 2003). En este modelo de desarrollo, el Estado como idea-fuerza, es decir como regulador de la economía; asume el papel de proteger las actividades claves para que los recursos se muevan hacia las actividades más dinámicas de la economía, como era el caso de la industria, además le correspondía desarrollar las áreas en la que no invertía el capital privado por su poca atracción económica. De esta manera, el Estado promovía una planificación tanto del mercado como de la sociedad.

En la teoría cepalina el Estado toma el control de la reproducción del capital y amplía sus funciones dentro de la sociedad: busca la incorporación de diferentes actores colectivos para una propuesta que no sólo sea económica sino política; sin embargo, no logra introducir en sus propuestas el factor de presión sociopolítica e institucional, siendo éste su error principal (Gutiérrez Garza, 2003).

México, al igual que el resto de América Latina, implementa el modelo económico de sustitución de importaciones o de crecimiento hacia dentro con el objetivo de “reducir la dependencia del país respecto al exterior y facilitar así el desarrollo económico sin que éste se vea atado a través de la balanza de pagos” (Durán, 1992: 243) con éste se buscaba además un crecimiento industrial a partir de la promoción de nuevas industrias con las cuales se sustituirían las importaciones.

El Estado mexicano se vuelve el regulador de la economía y la sociedad, esto deriva en una transformación económica y social que significó un crecimiento económico pero con serios problemas de desigualdad; se dio entonces una multiplicación de “la población urbana, la producción industrial y agrícola así como de servicios, en un proceso exigente de grandes recursos de capital y de fuerzas de trabajo asalariado; fortaleció la infraestructura general del país; modificó radicalmente la estructura y el sistema de contradicciones de clase, y ensanchó las relaciones internacionales de todo tipo, principalmente con los Estados Unidos” (Carmona, 1992: 142).

Cuando el modelo de acumulación fordista dejó de funcionar en los Estados Unidos, el mercado interno de este país no fue suficiente; la crisis que impactó sobre el vecino del norte pronto impactó a América Latina, que incrementó su deuda externa y mostraba ya un modelo de desarrollo (ISI) en desgaste. Ante este escenario y a partir de la crisis de 1982, se impulsó una economía de mercado abierto que hunde sus raíces en los postulados del Consenso de Washington, una especie de decálogo impulsado a través de organismos internacionales —como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)— que fue implementado en América Latina como condición para el otorgamiento de créditos (Barba Solano, 2004; Gutiérrez Garza, 2003; Valenzuela, 1992).

El Consenso de Washington, también conocido como el Consenso Latinoamericano, se enfocaba en remarcar los fracasos del ISI así como de los regímenes nacionalistas y populistas; destacaba que el Estado necesitaba enfocarse en “crear un entorno institucional favorable para el libre mercado, que mantuviera la disciplina fiscal, que impulsara la apertura de la economía, que promoviera las inversiones extranjeras, que privatizara sus activos, que desregulara los mercados y que respetara irrestrictamente los derechos de propiedad” (Barba Solano, 2004: 91). Se impulsa entonces una agenda económica y social de corte liberal.

Este modelo consideraba la necesidad de un estado mínimo que garantizara la interacción de los individuos y el libre hacer del mercado; promoviera los valores de propiedad individual, igualdad, seguridad individual y libertad; estas tendencias liberales resurgieron con la decadencia del Estado social y el derrumbe del socialismo totalitario y se denominaron neoliberalismo (Alonso, 1992).

Para Jessop (2004), el neoliberalismo implica la liberación y desregularización de las transacciones económicas hacia dentro y hacia afuera de las fronteras, la privatización de las empresas estatales así como de los servicios; un Estado replegado para dejar paso al poder del mercado que, según sus defensores, debe autoregularse y ser el primero en retirarse. Así, el Estado neoliberal es un estado mínimo, replegado, normativo y administrador que no interfiere con el mercado ya que, según la lógica neoclásica, su intervención produce espirales inflacionarios (Novelo, 1992).

El modelo económico promovido por este Estado se da a partir de las recomendaciones de los organismos internacionales, en este caso el FMI; así la política económica que se impulsa tiene objetivos como reducir el gasto y el déficit público, congelar los salarios nominales y promover el descenso del salario real; liberación de precios y liberación del comercio exterior, entre otras (Valenzuela, 1992).

Un Estado con políticas neoliberales impulsa un modelo de desarrollo económico orientado hacia afuera para insertar a las economías nacionales en los mercados internacionales; bajo el paradigma shumpeteriano de la competencia y la tecnología como impulsor del mercado, se pretende que el empresario se inserte en los mercados mundiales pues se considera que de esta manera se logra la modernización de dicho sector, pues esto lo impulsaría a competir y sobrevivir (Bendesky, 1992).

Este nuevo Estado se promueve a partir del primer lustro de la década de 1980, si bien se parte de cambios a la estrategia de acumulación de capital, también implicó cambios en la protección social y la provisión de bienestar la retirada del Estado proteccionista y la propuesta de una transición a la democracia, se trataba de “empatar los procesos de liberalización económica que requería la globalización con procesos simultáneos de liberalización política” (Gutiérrez Garza, 2003: 109).

### **2.3.2. Instituciones sociales: el sistema de bienestar**

El modelo de consumo fordista planteaba que el incremento de salario de los obreros les permitiría sostener el consumo doméstico y los incorporaría al mecanismo de la demanda interna; estos planteamientos llevaron a un ajuste entre la producción y el consumo (Gutiérrez Garza, 2003). Este modelo se implementó en Estado Unidos a partir de la posguerra; a estas ideas se le sumaron las propuestas de Keynes (2003), quien proponía que se debía fomentar el consumo distribuyendo más equitativamente el ingreso, ya que regularmente los grupos de mayores ingresos destinaban una determinada cantidad de estos al ahorro y no al consumo; ante esto, proponía que el Estado debía tener un papel más activo a través de una política fiscal que favoreciera el consumo y el pleno empleo (Novelo, 1992). Estas ideas se vieron plasmadas con la creación de instituciones y políticas encaminadas a promover la intervención del Estado en la economía “con objeto de estabilizarla, regulando el ciclo y redistribuyendo la renta” (Casilda Béjar, 1996:17) conformándose así lo que hoy se conoce como el Estado de Bienestar (EB). Briggs (2007) define el EB como aquel donde

“el poder organizado es usado deliberadamente (a través de la política y la administración) en un esfuerzo por modificar el juego del mercado en, al menos, tres direcciones –primero, para garantizar a los individuos y la familia un ingreso mínimo independientemente de los valores del mercado, de su trabajo y sus propiedades; segundo, disminuir la inseguridad y posibilitar que las familias y los individuos reúnan cierta “contingencia social” (por ejemplo, enfermedad, vejez y desempleo) a las cuales se dirijan en crisis familiares e individuales; y tercero, para asegurar que todo ciudadano sin distinción de estatus o clases se le ofrezca el mejor estándar disponible en relación a un cierto grado de servicios sociales acordados.” (2007: 16)

En el EB se plantea la búsqueda de lo óptimo con base en una igualdad de trato y en las aspiraciones de los ciudadanos (Briggs, 2007) a través de una política redistributiva. El Estado se convierte en el principal responsable de promover el consumo regulando el mercado, ya que se considera a éste incapaz de atender las necesidades sociales e individuales (Marshall, 1963), por lo que es su obligación intervenir para corregir los efectos del mercado a través de la provisión de servicios básicos por parte del Estado, como son centros educativos, de salud, de esparcimiento y programas de vivienda que permitan al individuo cubrir las necesidades básicas y fomentar así un consumo mayor en otros rubros, evitando un paro económico (Novelo, 1992); sin embargo, estos programas sociales tienen como objetivo lograr también el pleno empleo promovido en las propuestas keynesianas. Sin bien el EB buscaba impactar sobre distintos riesgos

sociales como enfermedad, vejez y desempleo, las primeras dos —como lo menciona Briggs—, son características intrínsecas a la condición humana, pero el desempleo es producto de la industrialización, por lo que se vuelve el centro del modelo keynesiano.

Aunque el EB fue ampliamente aceptado e implementado en el período subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial, para los años 70 inicia la discusión sobre su pertinencia e incluso se habla de un modelo en crisis. Entre las críticas que se hacen al EB se cuentan las dificultades para alcanzar la eliminación del ciclo económico y sus consecuencias, por un lado, y la redistribución de la renta, por otra (Casilda Béjar, 1996). Así, se plantea que el Estado ha tenido problemas para redistribuir los recursos y lo único que se ha compartido son los riesgos y los infortunios, por tal motivo, este papel redistributivo pone a los distintos grupos a disputar estos recursos y obliga a replantear el contrato social.

De manera similar, Offe (1990) reconoce que el EB nace con el objetivo principal de impactar sobre el riesgo al brindar asistencia y apoyo a los ciudadanos necesitados de las sociedades mercantiles, además, basa su reconocimiento para la negociación colectiva y la formación de los planes públicos en los sindicatos buscando así limitar el conflicto de clases. Para el autor, en sí mismo este Estado es contradictorio pues atiende los riesgos que el propio capitalismo crea y legitima la desigualdad que éste gesta; por tal razón considera que al eliminarlo se daría jaque al capitalismo y pronostica que la solución es reconocer lo que él llama los derechos civiles económicos: derecho de ingreso de los pobres y derechos de los trabajadores.

Sin embargo, otros autores consideran que la crisis del EB era inminente desde su nacimiento, que estaba destinado al fracaso material y financiero ya que nunca se integró a la política económica, anuló la individualidad y creó una sociedad sin responsabilidades, sólo derechos (Montoro Romero, 1997). Aunque para otros es precisamente la institucionalización de los derechos sociales su principal logro, mientras que su problema es la redistribución de riquezas (Casilda Béjar, 1996).

Más allá de sus alcances y fracasos, el EB significó una nueva relación entre el Estado y la sociedad, no sólo en su lugar de nacimiento (Estados Unidos), pues también se puso en marcha en los países europeos. Sin embargo existen diferencias dadas las características históricas, sociales y económicas de cada país. Más específicamente, la estructura de clases, las formas de representación y movilización política caracterizan las formas que tomaron los EB (Pérez Yruela, 1996). La implementación de cada modelo de Estado de bienestar se debe a la evolución política de la democracia, conformada por la presión de los trabajadores y los partidos políticos.

De acuerdo con Casilda Béjar (1996) existen el EB tradicional, el europeo, el diferenciado o pluralista y el integrado o corporatista. El EB tradicional es en el cual se resuelven contingencias tanto a nivel colectivo como individual; el europeo fue creado en la posguerra y garantiza a los ciudadanos un nivel de subsistencia, sanitarios y educativos mínimo; el EB diferenciado o pluralista se caracteriza por estar totalmente diferenciado de los sectores económico, industrial y público; y el EB integrado o corporatista se encuentra vinculado al sector económico, industrial y público. Para el caso de América Latina, el contexto histórico, económico y social de la región lleva a construir un Estado tutelado por las propuestas de la CEPAL desde el cual se construyen los derechos sociales y el bienestar.

En México, como en el resto de Latinoamérica, se logró desarrollar una gama amplia de políticas de bienestar y derechos sociales (Filgueira, 2005; Olvera, 2003); a estas formas particulares de políticas keynesianas Filgueira (2005) propone llamarles estados sociales para diferenciarlas del EB que se da en Estados Unidos y Europa.

El estado social es el grupo de políticas de transferencias, subsidios y servicios que conformó una red de seguridad social que se planteaba como un mecanismo redistributivo basado en transferencias y servicios, se presenta en los países de América Latina a partir de 1930 y hasta finales de la década de 1970 bajo el ISI; el Estado tiene un papel central en la distribución de beneficios a través de las políticas de bienestar (Filgueira, 2005). Sin embargo, la característica industrial del modelo de desarrollo pone en el centro de los beneficios al sector urbano, particularmente a los trabajadores que eran parte del mercado laboral formal, dejando sin protección a la población con trabajo informal y al campesinado.

De igual manera que el EB, los estados sociales de América Latina no se desarrollaron de manera homogénea; Filgueira (2005), al analizar las diferencias de los países en función del impacto en cobertura, gasto social, distribución y nivel de los servicios plantea la existencia de tres tipos de estado social en la región: universalismo estratificado, dual y excluyente<sup>6</sup>. Dentro del estado social universalista estratificado se encuentran Argentina, Chile y Uruguay; entre los duales México y Brasil; mientras que en los excluyentes se agrupa a los países de Centroamérica —excepto Costa Rica— y Bolivia. Sin embargo, el autor deja en claro que los procesos que se viven en cada nación son producto de un desarrollo económico y político, por lo que los estados sociales y el sistema de bienestar que se desarrollaron en cada uno de ellos dependieron del grado de expansión del ISI, la capacidad exportadora de cada país y el poder político de los diferentes grupos —trabajadores, capitalistas y clase media—.

Barba Solano (2004), retomando la tipología de Filgueira, construye una clasificación de regímenes de bienestar en América Latina, recuperando así el concepto de Esping-Andersen (1990) para el cual estos son una combinación e interdependencia del Estado, el mercado y la familia para la provisión de bienestar; así en función de la composición del sistema de bienestar un régimen puede ser liberal, conservador o socialdemócrata. Siguiendo esta tipología de Esping-Andersen el modelo de bienestar latinoamericano se ha clasificado como conservador o corporativo, en tanto para Barba Solano (2004) si bien se puede encontrar una relación corporativa entre el capitalista, los trabajadores y el Estado, ésta se ha dado de formas diferentes de acuerdo con los factores particulares de cada país.

Esta clasificación da cuenta de una nueva forma de concebir el Estado, donde el bienestar tiene un significado distinto al presentado por el estado social. Este cambio significó también una transformación en las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos, ya que si bien este modelo se centra en fomentar valores liberales como la propiedad privada y la libre elección de consumo, también se caracteriza por promover la separación de sociedad civil y Estado (Jessop, 2004). De este modo, surgen conceptos

---

<sup>6</sup> Filgueira parte de la propuesta de regímenes de bienestar de Esping-Andersen, sin embargo reconociendo las diferencias de los países de la OCDE que analiza éste hace su propia propuesta. Para una discusión mayor de sus diferencias ver Filgueira (2005) y Barba Solano (2004).

como descentralización, transparencia, participación, eficiencia y focalización en el quehacer gubernamental y lo que tocó los diferentes campos del desarrollo social.

Si bien se reconoce que los Estados latinoamericanos contruidos bajo el modelo ISI se caracterizaron por ser proteccionistas y tener una amplia carga administrativa, que significó el fomento de relaciones clientelares, también es verdad que se construyó un Estado social donde se entendía la política social como inversión. Por el contrario, en el Estado de corte neoliberal la política social se considera gasto más que inversión (Filgueira, 2005). En este sentido, la principal crítica que se hace a la perspectiva neoliberal es que no ha podido resolver la pobreza (Kay, 1993) ya que se interesa más por la gobernabilidad a través del fomento de los derechos políticos y dejan en los mínimos los derechos sociales. Así, para Filgueira (2005), las críticas hechas por la perspectiva neoliberal al modelo ISI cayeron en el error de no considerar las diferencias de los países de la región y reconocer los avances de los distintos Estados sociales que se construyeron en ese período.

Este modelo de liberación subordina la política social a la disciplina fiscal y el presupuesto bajo la lógica de que el mercado es capaz de brindar oportunidades a los individuos, por lo que cada uno debe buscar incorporarse al mercado; de esta forma se reducirá la pobreza (Barba Solano, 2004b). La idea central de las reformas neoliberales es que hay que dejar trabajar al mercado para poder lograr un goteo de sus beneficios, los cuales alcanzarán a las capas pobres de la población; sin embargo, éstas deben esperar a que el modelo dé sus frutos para alcanzar los estándares de vida deseados por esa sociedad.

A partir del Consenso de Washington la política social sigue la misma tendencia que la política económica impulsada por este documento; lo que se vive en América Latina es un modelo único que busca mejorar los recursos públicos y replegar al Estado al mínimo (Filgueira et al., 2006), los organismos internacionales se convierten en actores centrales de la planeación y revisión de los avances en torno al combate a la pobreza (Barba Solano, 2004b). Algunas de las recomendaciones vertidas por estos organismos ha sido “focalizar la acción pública en los más pobres, descentralizar los servicios de salud y educación, invertir en el capital humano y en infraestructura social, subrayar la vulnerabilidad de los pobres a los ciclos económicos y conceder un papel central a la dotación de activos para protegerlos en épocas de crisis” (Barba Solano, 2004b: 97-98). Los sistemas de bienestar creados por los Estados sociales son negados y se regresa a un modelo asistencial de protección social —que se caracteriza por el trabajo voluntario— y la implementación de una nueva estrategia: la focalización (Fleury, 1998).

Los programas focalizados consisten en la transferencia de una renta mínima para aliviar situaciones de indigencia, más recientemente se ha promovido la transferencia condicionada a través de la cual la familia beneficiaria debe de cumplir con cierta disposición estipulada en el programa para recibir el apoyo, por ejemplo, enviar a los hijos a la escuela (Filgueira et al., 2006); estos programas buscan entre otras cosas eliminar el clientelismo político.

La política social que se implementa en la región se da por medio de programas de transferencias para los grupos más pobres, mientras que los servicios sociales en general se han promovido mediante la descentralización y la privatización, permitiendo que la provisión social se individualice; este modelo ha favorecido a los sectores medio y alto

ya que pueden financiarse sus prestaciones y por lo tanto su bienestar (Filgueira et al., 2006).

Si bien Filgueira et al. (2006) reconocen que la descentralización puede fomentar el cambio en las relaciones de poder entre los diferentes niveles siempre y cuando se permita la discusión de las responsabilidades de la provisión de servicios sociales entre los diferentes niveles, hacen énfasis en el atraso que ha significado para la construcción de sociedades equitativas y democráticas que permitan el ejercicio ciudadano; ya que la provisión social aparece como ocasional y compensatoria más que como garantías y derechos, por lo que ha provocado consecuencias como “erosión de la condición ciudadana, falta de cohesión social, importante déficit de inclusión social y creciente inequidad en el acceso y financiamiento de los beneficios” (Filgueira et al, 2006: 14).

En el mismo orden de ideas una de las críticas a este modelo social se centra en la forma como se concibe la participación social. Fleury (1998) considera que la política social neoliberal no construye procesos de participación de los grupos receptores porque su inclusión tiene una dimensión meramente económica al identificar al ciudadano como consumidor y al proveedor de protección social bajo una perspectiva empresarial; esto ha llevado a reforzar la estigmatización de los beneficiarios. A nivel de sociedad ha provocado la fragmentación social a tal grado que algunos analistas reconocen el fenómeno de vigilatismo —de un beneficiario a otro— que destruye las formas básicas de solidaridad social (Filgueira et al, 2006).

Esta individualidad promovida por el modelo neoliberal a través del mercado y el estado ha llevado a una reestructuración social y productiva que ha afectado los intereses corporativos; los sistemas de representación históricos se reconfiguran como los casos de sindicatos y los partidos políticos (Filgueira et al., 2006). Este tipo de Estado plantea organizar la sociedad civil y promover su vinculación con un amplio rango de sujetos políticos —entre ellos A.C., ONG (Fleury, 1998)— promoviendo la pluralidad de comunidades auto-organizadas de manera independiente; por lo que la forma de representación promovida es la pluralista.

### **2.3.3. Instituciones políticas: sistemas de representación política**

Para Favela Gavia (2005), el sistema de representación política conforma uno de los subsistemas institucionales que determinan la posibilidad de participación en la toma de decisiones; en sí mismo se conforma de leyes, instituciones y prácticas que limitan u ofrecen oportunidades para la participación. Los estudios de las instituciones sociales reconocen que el modelo de desarrollo que promovía una forma de política social reconstruía también las relaciones entre Estado y sociedad, por eso a continuación se revisan dos planteamientos sobre representación política: el corporativismo y el pluralismo.

#### *2.2.3.1. Corporativismo*

El corporativismo, como sistema de representación, incorpora a los actores colectivos en “los procesos de articulación y representación de intereses, en la gestión colectiva del conflicto y en otros procesos de reestructuración social” (Pérez Yruela, 1996: 119). Para Evans (1995), el corporativismo es un modelo de intermediación entre el Estado y los grupos en el que se encuentran intereses de los primeros con los de ciertos sectores

privados; es un tipo ideal de Estado. Ha servido para el estudio de las políticas públicas, sin embargo, para él hay más solidez discursiva que empírica. No obstante, un sinnúmero de autores hablan de su existencia y utilizan el concepto para nombrar a una forma de Estado, siendo Schmitter su principal exponente.

Según Schmitter (1992), el corporativismo es un sistema de representación donde las unidades que lo constituyen son limitadas en número en función de ciertas categorías, que a su vez son ordenadas jerárquicamente pero sobre todo son reconocidas y autorizadas por el Estado al que se suscriben; por lo tanto, se habla de un monopolio de representación por parte de éste con el fin de tener ciertos controles en la selección de líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos.

Si bien el autor propone esta categoría en función de lo reconocido en los procesos italianos de mediados del siglo XX, para Pérez Yruela (1996) el corporativismo tradicional es más antiguo, se caracterizaba por tener una ideología católica y conservadora, además estaba basado en la colaboración interclasista —trabajadores y empresarios— en un marco institucional a cargo del Estado; sin embargo, también reconoce la existencia de otro tipo de corporativismo: el de los sistemas democráticos. En él se plantea la libertad de asociación, por lo tanto el ciudadano puede actuar libremente para defender sus intereses a través de una gestión colectiva; el Estado, por su parte, impulsa la negociación entre diferentes organizaciones, ya sea patronales o sindicales.

De igual manera, Schmitter (1992) reconoce dos tipos de corporativismo: el social y el de Estado. El primero se da en regímenes democráticos, posliberales y capitalistas; mientras que el segundo es característico de regímenes autoritarios y/o fascistas. El corporativismo social o neocorporativismo se da en sistemas políticos con unidades territoriales autónomas donde existen los procesos electorales y sistemas partidarios abiertos y competitivos, así como en espacios donde las autoridades ejecutivas presenten una variedad ideológica que permite la existencia de coaliciones; aparece concomitante al Estado organizado de bienestar democrático, postliberal, de capitalismo avanzado. Por su parte, el corporativismo de Estado se asocia a un sistema político, territorialmente centralista, donde “las elecciones no existen o son plebiscitarias ya que los partidos están dominados o monopolizados por un solo partido débil; las autoridades ejecutivas son exclusivas ideológicamente y son reclutadas de manera más restringida, y son tales que las subculturas políticas basadas en clase, etnia, lenguaje o región son reprimidas” (1992: 56); en concreto es un régimen autoritario y antiliberal.

Si bien para Ocampo Alcántara (1992) la propuesta de Schmitter reduce la participación a ciertos grupos, también ve en la teoría neocorporatista una herramienta útil para analizar las relaciones entre los grupos de interés como organizaciones sindicales, patronales, etcétera; por lo que considera necesario reconocer la participación de otros grupos de acción social: aquellos que no necesariamente están en contacto con el Estado; así, permite analizar tanto los procesos de coordinación económica como de intereses de los actores.

Olson por su parte considera que el Estado corporativo permite a los grupos de presión desempeñar un papel más importante y que esto es benéfico, además lo define como “un gobierno organizado en torno a la representación y la administración a través de grupos

industriales-ocupacionales más bien que a través de divisiones territoriales” (1992: 127); sin embargo, encuentra que éstos sólo son posibles en los regímenes dictatoriales y no en los democráticos.

De igual manera, Offe (1992) considera que el corporativismo no aplica a un Estado democrático constitucional ya que las relaciones que se establecen entre las asociaciones y grupos de interés con el Estado y sus instituciones no es oficial sino fáctica; por lo tanto, aplica solamente a regímenes anteriores o residuos de época y no a Estados democráticos constitucionales. Por lo tanto, el corporativismo en las tradiciones democráticas requiere de una nueva justificación, la cual deberá forzosamente hacer importantes interpretaciones, reinterpretaciones y revisiones de los principios de legitimización democrática.

Bajo la lógica descrita, una justificación de la existencia del corporativismo de Estado es la construcción de un sentido comunitario, de una necesidad de solidaridad en las sociedades. Ésta se presenta en tales regímenes cuando al ocuparse una persona de los problemas del sistema atiende también los propios de manera indirecta; sin embargo, en época de crisis sucede lo contrario. En tal momento, el sistema carece de racionalidad desde el interés propio, por lo que un flanco queda descubierto al no poder ofrecer garantías individuales. La consecuencia paradójica es un desmantelamiento del mecanismo corporativista que deja espacios a los grupos pluralistas; por lo tanto, para Offe (1992) el riesgo del corporativismo es llevar al Estado hacia lo residual ya que al introducir a varios grupos de intereses en la negociación, anula a la sociedad y su posibilidad de incidir sobre sí misma y el desarrollo.

El corporativismo, aunque bien se puede encontrar en países democráticos, se da principalmente en Estados no democráticos que encuentran en esta forma de representación una vía para cooptar a los grupos a través de la organización, fomentando lazos solidarios que permiten al Estado controlar a los grupos. Para Schmitter (1992), el Estado corporatista social se ha presentado en países como Suecia, Suiza y Alemania; mientras que el corporativismo de Estado se ha dado tanto en dictaduras y regímenes autoritarios, como en algunos países de Europa, Europa del Este y América Latina, entre ellos, México, al cual se introduce como parte del pacto social que surge de la Revolución Mexicana.

#### 2.2.3.2. *Pluralismo*

El paradigma democrático está dirigido por el pluralismo; un Estado pluralista es aquel donde los grupos se introducen en las negociaciones de manera que todos tengan la misma oportunidad e igual trato. El pluralismo tiene sus fundamentos en la ideología liberal bajo el precepto de *rational choice*, presenta a los grupos de interés como independientes de la tutela del Estado y dice que “son canales de expresión de los individuos para ejercer la democracia y legitimar la interacción con el gobierno.” (Ocampo Alcantár, 1992: 10)

En este modelo las asociaciones de toda clase —sindicatos, iglesias, cooperativas, grupos empresariales, etcétera— desempeñan un papel importante en la sociedad, logrando así limitar el poder del Estado, mismo que no debe tener un control ilimitado sobre los grupos (Olson, 1992). El pluralismo se presenta como un sistema de representación de intereses donde no existe un número determinado de grupos o

unidades constitutivas; éstas son múltiples, voluntarias, competitivas; no existe la jerarquía entre ellas y son autodeterminadas, por lo que el Estado no las controla ni influye sobre sus miembros o intereses; además no se ejerce un monopolio de representación en las categorías (Schmitter, 1992).

Como sistema de representación, el pluralismo se contrapone al corporativismo; para Schmitter (1992) ambas corrientes reconocen la creciente diferenciación estructural y la diversidad de intereses pero los remedios políticos son opuestos. Así, mientras que el corporativismo defiende la emergencia controlada de los grupos, la limitación de éstos, la estratificación vertical y la interdependencia complementaria; el pluralismo plantea la formación espontánea de los grupos, su proliferación, una extensión horizontal y una interacción competitiva.

En tanto, forma de gobierno, al pluralismo se le considera la mejor pues implica la separación entre Estado y sociedad; donde el papel del primero es de carácter regulador y permite la entrada de los diferentes grupos, por lo que el poder no se queda en manos de éste sino que se distribuye y así se crea una sociedad democrática basada en el consenso (Smith, 1995). En estas sociedades democráticas de corte liberal, se presupone la participación de los diferentes grupos en los procesos de gobierno, así se da una fragmentación tanto de la sociedad como del Estado en la construcción de las políticas, lo que hace imposible el dominio de un grupo sobre otro (Smith, 1995). Sin embargo, tales concepciones sobre este sistema de representación han provocado diversas críticas a la propuesta, pues sus detractores resaltan la existencia de grupos de élites políticas, sociales y económicas que tienen la capacidad para incidir con mayor poder que otros grupos.

Desde la historia política, se plantea la idea de la existencia de grupos de poder en la sociedad, esto es, de grupos de élite política y económica que dominan el poder y disfrutan de las ventajas de éste (Mosca citado por Evans, 1995). Desde el enfoque clásico esta perspectiva cuestiona los postulados del liberalismo político occidental; sin embargo, desde el elitismo democrático —defendido por Weber y Shumpeter— se plantea que las élites son parte de las democracias liberales pero que dicho sistema permite seleccionar estos dirigentes y atenuar su autoridad (Evans, 1995).

En el caso de México, se reconoce una tradición elitista que inicia desde la época de la Colonia pero que decae en el siglo XX con los postulados de la Revolución y se refuerza a partir de la crisis de 1982 con la nacionalización de la banca (Loeza, 2000). Si bien no se puede afirmar la eliminación de las élites durante el Estado corporativista, los estudios hablan de un control de éstas por parte del Estado, a través de la organización corporativista (Loeza, 2000, Tirado, 1996; Adler Lomnitz y Mendieta, 2002). Sin embargo, las transformaciones del Estado llevan al resurgimiento de las élites empresariales y la transformación de las élites políticas. Tirado (1996) demuestra cómo los líderes empresariales se vieron cooptados con la Revolución, obligándolos a constituirse como corporaciones —a través de figuras como las cámaras de comercio— para lograr la negociación con el Estado; pero con la crisis de 1982 resurgen nuevos espacios que son aprovechados por las élites empresariales.

Por su parte, Adler Lomnitz y Mendieta (2002) muestran la transformación de las élites políticas a través del seguimiento de la conformación de los grupos políticos y la burocracia mexicana en el siglo XX. En su estudio describen dos grupos en el poder; los

primeros abogados de clase media baja y baja, formados en la Universidad Autónoma de México, con una ideología nacionalistas y que fueron parte de la burocracia y los grupos políticos desde los años 30 hasta los 70; y un segundo grupo formado por economistas de clase media alta y alta, con estudios en el extranjero y preparados para negociar en los mercados internacionales.

Para Loeza (2000) el cambio de modelo permitió la fragmentación de las élites y por tanto la proliferación de éstas; así, a finales del siglo XX la autora habla de dos grandes grupos: las élites políticas de corte nacionalista que se aliaron con las fuerzas de izquierda —particularmente conformando el Partido de la Revolución Democrático— y las élites económicas y políticas de formación neoliberal que se unieron en diferentes partidos y cámaras de comercio —por ejemplo el Partido Acción Nacional—.

En resumen, el Estado pluralista refiere a una forma de representación donde la sociedad civil puede organizarse través de grupos de interés y no existe una pertenencia exclusiva a ellos; en éstos el Estado como gobierno no licencia, subsidia, crea o controla a los grupos (Ocampo Alcántara, 1992), por lo que los resultados políticos son resultados de las diferentes fuerzas; se construye a partir de postulados liberales y se le considera fundamental para la democracia; sin embargo, se corre el riesgo de que el pluralismo decaiga en elitismo, modelo que permite que sólo algunos grupos —políticos y económicos— participen de las decisiones del Estado.

El entramado o marco institucional conforma las condiciones a través de la cuales los actores colectivos pueden relacionarse con el Estado. Los sistemas de representación revisados muestran un Estado que concibe a los grupos como actores colectivos capaces de impactar sobre su gestión, por lo que éste puede controlarlos o permitirles un mayor espacio de acción, eliminando así el control. Esta forma de pensar la organización del ciudadano se ve implementada en las diversas políticas de un gobierno. En la política social se puede hablar de un estado social que encontraba en los lazos comunitarios parte de su fuerza, o de un régimen dual con una política focalizada, que piensa al ciudadano como individuo. De esta forma, un modelo de desarrollo que inicialmente parte de reformas económicas para un Estado, también dicta las oportunidades para que la sociedad se relacione con el Estado, éstas se ven corporizadas a través de acuerdos, normas, reglas e ideas.

Tal marco institucional es el que ofertará los mecanismos para que los actores colectivos puedan mantener una relación con el Estado, marcando las limitaciones a las demandas; sin embargo siempre existe la posibilidad de que la acción colectiva vaya más allá de esos límites, pero dependerá ya no de las oportunidades que brinda el sistema solamente, sino de las características del propio grupo. De esta manera, las relaciones entre Estado y actores colectivos se producen dependiendo tanto de factores externos como de factores internos; esto es, de las oportunidades y limitaciones que ofrezca el sistema pero también de las características del grupo.

Un grupo puede ser pequeño, mediano o grande (Olson, 1992, Elster, 1997), con objetivos inmediatos o de largo alcance; si bien estos son elementos importantes para caracterizar un grupo la identidad y la solidaridad (Melucci, 2002) ya que estas variables permiten reconocer en la acción colectiva lazos más profundos que la mera agregación de fuerzas; ambas están relacionadas con experiencias previas de los individuos que los hacen confiar o no en la propia organización. Estas experiencias

forman parte de una herencia cultural a partir de la cual los actores toman sus elecciones (March y Olsen, 1997). De esta manera se reconocen en el actor decisiones no racionales pero también racionales a partir de las cuales este medirá sus costos y beneficios de la organización. Las decisiones que tome la organización dependerán del tomador de decisiones, la heterogeneidad de intereses del grupo, las reglas en uso para cambiar, las habilidades y capacidades de los grupos, las reglas propuestas, las estrategias pasadas de los apropiadores así como de la autonomía (Ostrom, 2000).

Las relaciones entre Estado y actores colectivos dependerán de las características del grupo así como de las oportunidades y limitaciones del marco institucional; por lo tanto, no existe sólo un tipo de grupo, pues el marco institucional se constituye en una serie de matices que son reconocidos o no por éste. Así, se habla de cuatro tipos de actores: económicos, políticos, sociales o educativos. De esta manera, el Estado no se relaciona de la misma manera con todos los grupos, pues si con algunos mantendrá una relación de aceptación de sus demandas, con otros abrirá canales de interlocución sin ceder a sus demandas o sostendrá una relación de antagonismo o incluso de rechazo. Por su parte, la acción colectiva tomará diferentes tipos de estrategia en función del tipo de relación que entable con el Estado y pueden ser convencionales o no convencionales; sin embargo el grado que tomen éstas también dependerá de la respuesta que el Estado dé a la acción colectiva, sea una respuesta pasiva o activa.

De esta manera, el impacto que una acción colectiva tenga sobre el Estado se construye de una serie de variables que dan cuenta tanto de los factores internos como de los externos. Si bien la acción colectiva se presenta con una demanda concreta, esta se traduce en un cambio del *status quo* o en la defensa del mismo, de esta manera, el cambio institucional es una constante en la interacción entre Estado y actores colectivos. Sin embargo, en la mayoría de los casos el cambio que puede provocar una organización no es consciente por parte de éstas, sino resultado indirecto de sus acciones, pues al final de cuentas se trata de un proceso lento y no perfecto. Al estudiar una institución los cambios no sólo se deben abordar reconociendo elementos tangibles —como las políticas y el programa— sino también en las no tangibles —como las filosóficas—. Una manera de reconocer estos elementos es a través de las ideas que se transportan en ambos planos; las cognitivas tienen que ver con los saberes técnicos —la implementación de la política— y las normativas que se relacionan con la forma en que se concibe una sociedad, es decir, los valores que fundamentan la misma. Sin embargo, no son inamovibles sino que tienen un carácter diacrónico a la par que sincrónico, esto es, permiten reconocer la forma en que se transmite cierta idea en un momento dado pero también en un período temporal.

En resumen, para estudiar el papel que la acción colectiva tiene en la construcción de una política social es necesario considerar tanto factores internos como externos a la acción colectiva; se presentó en este capítulo una serie de variables que dan cuenta de éstos y a través de las cuales se puede reconocer la relación entablada por el Estado y la sociedad organizada que es, a final de cuentas, el centro de las teorías revisadas.

### **3. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN**

La investigación científica es un trabajo sistemático y riguroso que requiere de inferencias válidas y robustas con el fin de reducir al mínimo la cantidad de hipótesis que puedan explicar el fenómeno que se analiza. Este es un trabajo que debe apegarse a una lógica construida por una comunidad científica que avale los resultados. En este sentido, la literatura plantea como deseable y necesario que cualquier trabajo de investigación que se adscriba como científico explicita la metodología; tanto la teoría de donde se parte y los datos que están a disposición, como las decisiones en torno a las técnicas utilizadas.

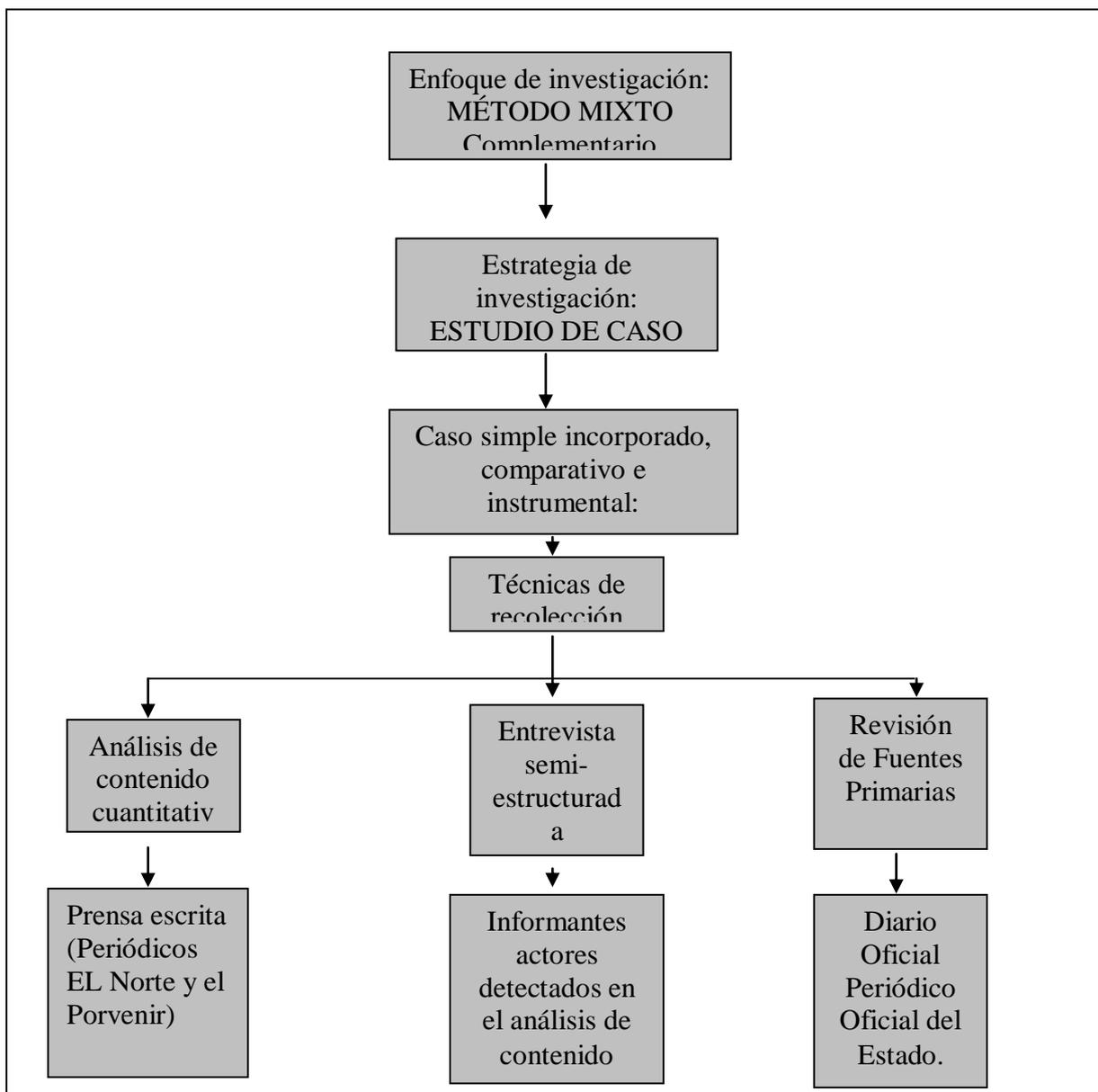
En seguimiento a dichas pautas, en este apartado metodológico se precisa la operacionalización de este estudio sobre la relación entre actores colectivos y Estado, y el papel de la acción colectiva en la construcción de una política social de vivienda en el AMM. Este capítulo se conforma con las siguientes partes: enfoque de investigación mixto, estudio de caso como estrategia metodológica, técnicas de recolección de datos, limitaciones del estudio e implicaciones éticas.

#### **3.1. Esquema metodológico**

Este trabajo tiene un enfoque mixto; la estrategia de investigación y columna vertebral es el estudio de caso simple, incorporado, comparativo e instrumental; las técnicas de recolección de datos con las cuales se construye el caso son, por un lado, el análisis de contenido de corte cuantitativo y, por el otro, la entrevista semi-estructurada y la revisión de fuentes primaria de corte cualitativo. Estos datos posibilitan la elaboración de inferencias descriptivas y explicativas que permiten la generalización de los hallazgos.

A continuación se esquematiza esta estrategia de investigación y elementos sobre los que se profundizan en las siguientes páginas:

Cuadro 4. Estrategia metodológica



Fuente: Elaboración propia.

### 3.2. Enfoque de investigación: método mixto

La vieja discusión sobre la supuesta rivalidad entre acercamientos cualitativos y cuantitativos a los fenómenos sociales hace necesario revisar los referentes ontológicos y epistemológicos de donde parten estos enfoques para discutir la pertinencia del uso del método mixto en esta investigación; ya que es necesario que el vínculo existente entre la ontología y la epistemología se vea reflejado en la metodología, como lo afirman Marsh y Read (2002).

Furlog y Marsh (2002) consideran que la posición ontológica refleja la postura que un investigador tiene sobre la naturaleza del mundo, mientras que la epistemología muestra el punto de vista que el mismo mantiene sobre el mundo y la forma de conocerlo. Así, retoman la clasificación que Hollis y Smith proponen para explicar las formas en que

los investigadores se pueden acercar a un fenómeno social; este acercamiento puede darse desde un marco positivista, realista o interpretativista.

En esta investigación se asume una posición realista que plantea que la realidad existe más allá de la construcción social del hombre; el principio ontológico del que parte es fundacionalista; sin embargo, se considera que, dada la complejidad de la realidad social, hay un parte sustancial de los fenómenos sociales que necesita ser reconstruida a partir de la subjetividad de sus actores. De este modo, el método mixto permite superar las dicotomías teóricas y epistemológicas para centrar la investigación en un nivel mesosocial (Molina et al, 2004).

Por lo tanto, el método mixto es tanto inductivo como deductivo y permite una mejor reflexión de la práctica de investigación, como lo asegura Creswell (2008), además, posibilita trabajar con diferentes tipos de datos y admite el uso de técnicas de recolección cualitativas y cuantitativas en diferentes momentos de la investigación para acceder a posiciones intermedias de las realidad (Bericat, 1998); sin embargo, Marsh y Read (2002) recomiendan usarlo cuando los métodos tradicionales no permiten dirigir todos los aspectos de la pregunta de investigación. Así, en este estudio la metodología se planifica para contestar: ¿Cuál es el papel de la acción colectiva en la construcción de una política de vivienda —Fomerrey— en marcos institucionales diferentes?

De tal cuestionamiento deriva que, el objeto de estudio está compuesto por la política de vivienda analizada —Fomerrey— y las relaciones entre actores colectivos y Estado. Si bien podría argumentarse que con un acercamiento cuantitativo se puede hacer un recuento de los cambios de la política así como de la presencia de los actores y sus relaciones, la teoría de la acción colectiva reconoce que las decisiones de los actores para organizarse no son totalmente racionales (Elster, 1997; Ostrom, 2000), sino que hay otros elementos que llevan a los individuos a participar y buscar cambios institucionales que repercutan en su bienestar; con base en estas consideraciones se torna importante reconstruir los contextos institucionales a partir de las percepciones de los actores.

Bericat (1998) propone tres tipos de estudios mixtos; complementación, combinación y triangulación. En este estudio se adopta el estudio mixto complementario como herramienta para obtener dos imágenes de un mismo fenómeno: una cuantitativa y una cualitativa, pues se asume que cada una de ellas es capaz de ofrecer diferente información de la realidad social estudiada. Los resultados de estos informes pueden tener un nivel mínimo de información o uno máximo; en este caso se busca que los hallazgos de ambos datos desemboquen en una interpretación con un máximo de integración.

Dicho lo cual, no es suficiente para responder la pregunta de investigación planteada en este estudio observar la realidad de los datos cuantitativos, sino que amerita reconocer el papel de los que hacen las políticas y sus impresiones personales sobre los hechos históricos que contextualizan la resolución de un problema social que detona una política pública; así como también de los diferentes grupos que interactúan en la demanda de vivienda. Por estas razones, la presente investigación se ostenta realista —siguiendo la clasificación de Hollis y Smith— y se considera que el enfoque mixto complementario es la caja de herramienta que permite un mejor acercamiento al fenómeno aquí estudiado.

### 3.3. Diseño de investigación: Estudio de caso

El diseño de investigación es aquel vínculo lógico que se debe presentar entre los datos a recolectar y la pregunta de investigación (Yin, 2003). Este vínculo se buscó al seleccionar el método pero también en la elección de la metodología y las técnicas de recolección; ya que cuando se utiliza un método que combina e integra orientaciones cuantitativas y cualitativas se requiere igualmente cuidar de las mismas condiciones de coherencia, rigor y adaptación pues precisan una única orientación (Bericat, 1998). Bajo estas recomendaciones se diseñó la metodología con el estudio de caso como herramienta que permite el vínculo entre la pregunta y los datos; tal herramienta se caracteriza por facilitar el uso del enfoque mixto de la investigación y por brindar mecanismos de vigilancia que cuiden la rigurosidad y la coherencia de las diferentes herramientas de recolección de los datos, vistas como parte de una amplio metodológico.

Dada su rigurosidad, el estudio de caso ha sido bastante utilizado en estudios urbanísticos, de ciencia política, educación, entre otras muchas áreas. Sin embargo, de acuerdo a la tradición disciplinaria donde se implementa, el estudio de caso puede ser visto como una muestra de investigación, un diseño de investigación, una forma de análisis cualitativo, la parte de un diseño cuantitativo, como una técnica o como una metodología de investigación (Lozares, Marín, López, 1998).

En este trabajo se considera el estudio de caso como una estrategia de investigación ya que el estudio de Fomerrey como caso tiene el propósito de entender un fenómeno mayor: el papel de la acción colectiva en una política social de vivienda. Así, el estudio de caso es un medio para “alcanzar una comprensión más desarrollada de algún problema más general o para desarrollar una teoría” (Gundermann, 2002:256), ya que permite conocer las particularidades y la complejidad de un caso singular para comprender un fenómeno mayor (Stake, 1999).

En esta investigación, lo que se busca es reconocer las particularidades de las relaciones entre los actores colectivos y el Estado en dos momentos históricos a través del caso Fomerrey para comprender el papel que la acción colectiva tiene sobre una política social de vivienda. Para lograrlo se requiere estudiar las relaciones dentro del contexto donde se dan, el estudio de caso permite incorporar este contexto para entender el fenómeno abordado; para Yin esta estrategia de investigación permite analizar un fenómeno en un contexto de vida real y es particularmente útil “cuando las fronteras entre fenómeno y contexto no son claramente evidentes” (1981: 59). Ahora bien, para este autor el estudio de caso debe aplicarse a un fenómeno contemporáneo; no obstante, existen diversos ejemplos que muestran el uso del mismo como una herramienta útil cuando se realiza con un corte histórico, particularmente en el área de ciencias políticas y estudios urbanos (veáse King, Keohane y Verba, 2000; Mackie y Marsh, 1995).

Si bien el estudio de caso ha sido ampliamente utilizado por disciplinas como la antropología y desde las ciencias de la educación, donde el acercamiento al fenómeno estudiado es muy temprano ya que la comprensión que se busca es el caso en sí mismo; en disciplinas como la ciencia política el estudio de caso se piensa más como un diseño de investigación tradicional, dado que el acercamiento al fenómeno será posterior a la exploración teórica pues su objetivo es confrontarla con los datos empíricos (Yin,

2003); así, el caso estudiado es una herramienta para comprender un fenómeno mayor o poner a prueba una teoría.

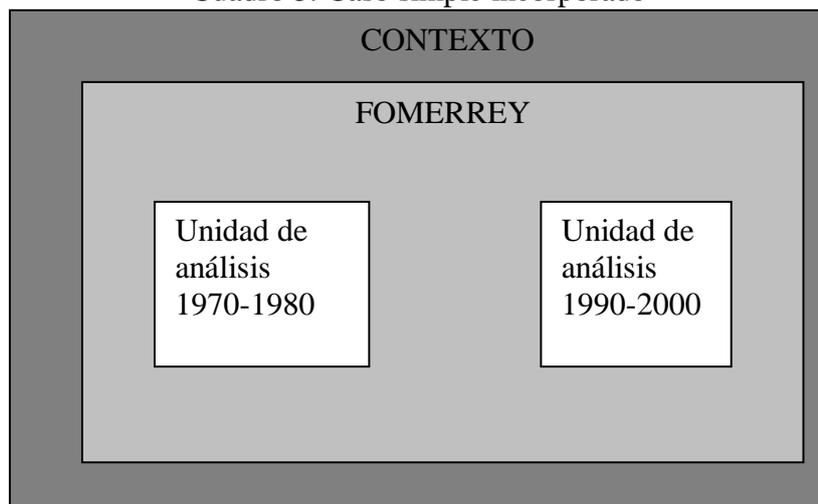
Algunas investigaciones muestran que el uso del estudio de caso con enfoque histórico es útil para describir y comprender la hechura de las políticas públicas. Por ejemplo, David Harvey (2005), a través de un estudio de caso de corte histórico, reconstruye el París del siglo XIX con la ayuda de documentos diversos para demostrar que hay un vínculo entre la psicología del espacio urbano de lo público y la política pública, lo que provoca que el “derecho a la ciudad” tenga un alto contenido ideológico y que, por lo tanto, sea elemento de control social. Por su parte, Jaramillo y Schteigart (1983) revisan la construcción de la política de vivienda de 1960 a 1980 estudiando dos casos: la ciudad de Bogotá y la ciudad de México; con esto buscan documentar los cambios ocurridos y los relacionan con los procesos de producción y circulación de la vivienda para reconocer que estos procesos se han dado en función de las distintas etapas de desarrollo económico y de urbanización de América Latina.

El elemento histórico presente en los estudios de caso descritos posibilita la reconstrucción del proceso de elaboración e implementación de una política pública para una ciudad. Esta perspectiva permite resumir los pormenores históricos para hacer inferencias descriptivas de manera sistemática y de este modo distinguir los componentes aleatorios para lograr así resultados explicativos del fenómeno, según plantean King, Keohane y Verba (2000).

Este carácter explicativo se potencializa al agregar el elemento comparativo al estudio de caso histórico ya que permite presentar evidencia empírica para comparar sistemáticamente un fenómeno político (Rose, 1991, citado por Mackie y Marsh, 1995). Para Yin (1994, 2002) esta comparación se puede lograr a través del estudio de un caso simple incorporado (*embedded*) o un estudio de multi-casos. El uso del caso simple se justifica en función de varias razones, cuando 1) es un caso crítico a comprobar; 2) es un caso único o extremo; 3) es representativo; 4) es revelador o 5) es longitudinal. Para este estudio se utiliza el caso simple incorporado definido como aquel estudio de caso que involucra más de una unidad de análisis (Yin, 2003).

Con apego a lo anterior se seleccionó Fomerrey como caso por a) su representatividad, ya que se reconoce que la construcción de esta institución es producto de la acción colectiva y que esta respuesta estatal no es aislada, sino parte de un proceso nacional en el cual la lucha urbana y la creación de instituciones van de la mano (Garza, 2003; Street, 1991) y b) por el carácter longitudinal del estudio, ya que se estudian dos subunidades temporales —o dimensiones— del caso (1971-1980 y 1991-2000) para comparar las relaciones entre los actores colectivos y la institución en dos contextos históricos. Ahora bien, Yin (2002) recomienda que al utilizar más de una unidad de análisis, no se les analice individualmente y se deje al caso como un contexto, sugiere por el contrario en pensar estas subunidades como parte de un todo. La figura 1 representa el caso simple incorporado utilizado en esta investigación.

Cuadro 5. Caso simple incorporado



Fuente: Elaboración propia en base en la tipología de Yin (2002).

Para King, Keohane y Verba (2000) un estudio de caso comparativo alcanza tal profundidad en el conocimiento del fenómeno que se logra una descripción densa y detallada que permite hacer inferencias descriptivas; sin embargo, todo trabajo científico debe aspirar a desarrollar inferencias causales que complementen esta descripción, por lo que es necesario lograr procedimientos que muestren aquellos componentes sistemáticos para distinguirlos de los no-sistemáticos; esto sólo se logra mediante una metodología rigurosa. Lo descrito permite hacer generalizaciones de los hallazgos; en este sentido, el estudio de caso utilizado en la presente investigación no sólo es comparativo, sino además instrumental.

Cuando se adopta un estudio de caso instrumental se hace principalmente porque hay una necesidad de comprensión más general de un fenómeno y se considera que es posible satisfacerla por medio de un caso particular que permita hacer propuestas teóricas que se puedan generalizar (Gundermann, 2001); el caso entonces se vuelve un instrumento para conseguir la comprensión de un fenómeno concreto (Stake, 1999). Así, el estudio de Fomerrey se presenta como un caso simple incorporado que permite describir y explicar el papel que las acciones colectivas tienen en la construcción de la política social de vivienda implementada por la institución a través del uso de dos subunidades temporales (1971-1980 y 1991-2000); los hallazgos arrojados por este estudio permitirán abonar dentro de la discusión que la teoría de la acción colectiva hace en torno al efecto real que el accionar de las colectividades tiene en la construcción de las políticas sociales. Así, las inferencias que se hacen en este trabajo no sólo deberán ser descriptivas, sino también causales.

En resumen, el estudio de caso que se lleva a cabo en esta investigación es simple, incorporado, comparativo e instrumental; las decisiones tomadas son explícitas y rigurosas de acuerdo a las recomendaciones que la comunidad científica propone; por esto, se considera —en función de la pregunta de investigación y la importancia de llegar a inferencias descriptivas y causales— que al abordar actores colectivos e instituciones se trabaja desde un nivel mesosocial, por lo que se requiere de técnicas que den cuenta de los elementos que conforman la estructura así como de aquellos que incorporen la apreciación de los actores. En función de lo anterior, las técnicas utilizadas para recolectar los datos y construir el estudio de caso son: el análisis de

contenido (cuantitativo), la entrevista semi-estructurada (cualitativo) y la revisión de fuentes primarias (cualitativo).

### **3.3.1. Técnicas de recolección de datos**

Como parte del estudio de caso utilizado en esta investigación, se plantea el uso de tres técnicas de recolección de datos como herramientas para construir el caso de manera holística. La primera, de carácter cuantitativo, es la técnica de análisis de contenido, que permite reconstruir las relaciones que se dieron en torno a la política social de vivienda implementada por Fomerrey a partir del análisis de la prensa escrita, y tener un panorama macro del fenómeno. La segunda parte es un acercamiento cualitativo mediante la entrevista semi-estructurada, con ella se recogen datos para explorar estas relaciones a nivel de la subjetividad de los actores que han participado de su constitución y reconfiguración, las percepciones sobre las oportunidades y limitaciones del sistema y las experiencias que los actores colectivos consideran importantes para el cambio institucional que se ha dado en la política; esta información se da a nivel microsociedad. La tercera parte es una revisión de fuentes primarias con la cual se busca rastrear los cambios institucionales de la política social implementada por Fomerrey; sin embargo el uso de las diferentes técnicas debe darnos una visión complementada de la acción colectiva sobre la institución.

#### *3.3.1.1. Análisis cuantitativo*

##### *A) Análisis de contenido*

Para reconstruir las relaciones entre Estado y actores sociales en el problema de vivienda se utiliza la técnica de análisis de contenido, que tiene como característica principal su sensibilidad al contexto donde se presenta los datos (Krippendorff, 1997). Los datos son las notas periodísticas que hablan de la política de vivienda en los dos tiempos históricos definidos en el Capítulo 1 de este trabajo; el análisis de contenido se vuelve entonces una técnica útil para esta investigación porque permite estudiar las relaciones externas del momento en que fue elaborada la nota periodística (Fernández Chaves, 2002).

El análisis de contenido permite formular inferencias a partir de los datos, lo que hace que la investigación sea reproducible, de esta característica se desprende su confiabilidad y validez, rasgos sólo posibles gracias a la objetividad y el carácter sistemático que forma parte de toda investigación rigurosa (Krippendorff, 1997). En este sentido, la técnica requiere explicitar el proceso; en este caso se retoma la sugerencia de Hernández Sampieri et al. (1998) quienes proponen partir del universo de estudio, posteriormente definir las unidades de análisis y, por último, explicitar las categorías de análisis.

##### **El Universo**

Para esta investigación el universo a estudiar son los periódicos *El Norte* y *El Porvenir* en dos dimensiones temporales: 1971-1980 y 1991-2000. La selección de los periódicos se justifica en función de la temporalidad de su edición y de su distribución en la ciudad.

Cárdenas Heiras (1996) e Ycoa Flores (1997) muestran cómo estos diarios son los pilares de los medios escritos en Nuevo León y los presentan como precursores de estilos periodísticos y de cobertura de información en diferentes épocas. *El Porvenir*, que inicia su impresión en 1919, con los años ha reducido su tiraje y por lo tanto su capacidad de distribución; mientras que *El Norte*, que nace en 1938, se ha expandido con los años. Tales características aseguran que los períodos abordados en esta investigación contengan la información sobre el problema de vivienda que se ha presentado en la ciudad durante las dimensiones históricas señaladas.

#### Unidades de análisis

Las unidades de análisis están compuestas por unidades de muestreo, unidades de registro y unidades de contexto que permiten delimitar de manera asertiva el material de análisis (Krippendorff, 1997). Éstas se seleccionan en función de los hechos empíricos y el objetivo de la investigación; por lo tanto, pueden, presentarse una sola o más de una en un análisis de datos. Para esta investigación se trabaja con unidades de muestreo y unidades de registro.

#### Unidades de muestreo

Andréu Abela (1998) considera que la selección de la muestra en el análisis de contenido se puede hacer utilizando muestreos probabilísticos, opináticos, estratégicos y teóricos o por medio de una combinación de éstos. Krippendorff (1997) coincide con éste y argumenta que cuando se presentan varios tipos de muestreo se debe a las diferencias funcionales existentes entre los elementos de una unidad de análisis.

Entre las características del análisis de contenido se encuentra su capacidad para abordar un gran número de información utilizando alguno de los diferentes tipos de muestreo, esto permite reducir el número de unidades de muestreo definidas éstas como “aquellas porciones de la realidad observada...que se consideran independientes unas de otras” (Krippendorff, 1997: 82).

En este caso, la revisión de 20 años de prensa escrita para cada diario significa un universo de 7 mil 300 unidades. El muestreo probabilístico permite disminuir el número de unidades de análisis sin que esto signifique pérdida de representatividad. Si bien, existen varios tipos de muestras probabilísticas, para Hernández Sampieri et al. (1998) depende de dos cosas la selección de ésta: el tamaño de la muestra y el procedimiento de selección. Sin embargo, Krippendorff (1997) sugiere utilizar el muestreo probabilístico sistemático cuando los datos vienen de publicaciones regulares, como sucede en este caso.

En función de estas aportaciones, en este trabajo se utilizó el muestreo probabilístico sistemático, que consiste en obtener los elementos por medio de intervalos permitiendo la dispersión de las unidades muestreo (Briones, 1998), de esta manera se construye el dispositivo de semana compuesta.

## La muestra

Para obtener el tamaño de la muestra se utilizó la fórmula el programa STAT, que arrojó que para un universo de 7 mil 300 le corresponde una muestra 622 diarios con un nivel de confianza del 99%. Esta muestra se obtendrá de los dos periódicos propuestos.

Para el procedimiento de selección de los elementos muestrales se utilizó la fórmula planteada para el muestreo sistemático (Hernández Sampieri et al; 1998):

$$K = N/n \qquad K = 7300/622 = 11.73$$

Por lo tanto, la selección de los diarios a revisar respondió a intervalos de 11. Sin embargo, el muestreo probabilístico sistemático requiere que el punto de partida para la recolección sea elegido al azar entre 1 y el intervalo arrojado por la operación matemática, en este caso 11, con el fin de que no coincida el intervalo con los ritmos naturales del universo analizado (Briones, 1998; Krippendorff, 1997; Hernández Sampieri et al; 1998). Así, se partió del número 4, elegido al azar, para construir un calendario de semanas compuestas para la obtención de las unidades de muestreo como se presenta en el cuadro 6.

Cuadro 6. Semana compuesta 1971 a partir de intervalos de 11.

	Sem1	Sem2	Sem3	Sem4	Sem5	Sem6	Sem7	Sem8	Sem9	Sem10
Dom	----	24 ene	----	----	----	11 abril	----	----	----	27 jun
Lun	----	----	15 feb	----	----	----	03 mayo	----	----	----
Martes	----	----	----	9 mar	----	----	----	25 mayo	----	----
Miér	13 ene	----	----	----	31 mar	----	----	----	16 jun	----
Jueves	----	04 feb	----	----	----	22 abril	----	----	----	08 jul
Viernes	----	----	26 feb	----	----	----	14 mayo	----	----	----
Sábado	----	----	----	20 mar	----	----	----	05 jun	----	----

	Sem11	Sem12	Sem13	Sem14	Sem15	Sem16	Sem17	Sem18	Sem19
Dom	----	----	----	12 sept	----	----	----	28 nov	----
Lun	19 jul	----	----	----	04 oct	----	----	----	20 dic
Martes	----	10 ago	----	----	----	26 oct	----	----	----
Miér	----	----	01 sept	----	----	----	17 nov	----	----
Jueves	----	----	----	23 sept	----	----	----	09 dic	----
Viernes	30 jul	----	----	----	15 oct	----	----	----	31 dic
Sábado	----	21 ago	----	----	----	06 nov	----	----	----

Así, de 365 ejemplares que conforman un año de impresión del diario, la semana compuesta se constituye con 33 ejemplares seleccionados por medio de un muestreo probabilístico sistemático.

## Unidades de registro

Éstas se definen como las unidades “portadoras de información que se encuentran dentro de las unidades de muestreo y sirven de base para el análisis” (Krippendorff, 1997:86). Esta selección es una delimitación estratégica del material de análisis y se construye a partir del problema de investigación y la literatura revisada. Así, al contextualizar el problema en un espacio físico —el AMM— se caracterizó a las unidades de registro como aquellas notas localizadas en las secciones Local y Nacional de los ejemplares de la muestra que contengan las palabras claves: Fomerrey, asentamientos irregulares, problema de vivienda, regularización de tierras, posesionarios, uniones de colonos, precaristas, problema habitacional; obtenidas éstas de la revisión de trabajos previos que son parte del planteamiento. De tal manera, la muestra no sólo es sistemática en un primer momento, sino que para las unidades de registro se utiliza el muestreo estratégico y teórico.

En resumen, las unidades de análisis se construyeron en función del tema y la palabra (Hernández Sampieri et al, 1998) y son resultado de la literatura revisada tanto como de las unidades de muestreo. Así, la muestra la conformó un total de mil 124 de notas que contenían una o más de las palabras clave y que se encontraron en las secciones Local y Nacional de los periódicos *El Norte* y *El Porvenir* de las dimensiones temporales propuestas. De dicha manera sólo en 758 notas se encontró referencia a alguno de los actores y/o el Estado; en 466 se encontró algún tipo de relación, mientras que sólo en 270 se explicita el tipo de demanda.

## Categorías de análisis

Hernández Sampieri et al. definen la categorización como “los niveles donde serán caracterizadas las unidades de análisis” (1998: 298), y pueden ser de asunto o tópico, de dirección, de valores, de receptores y físicas. Al igual que las unidades de análisis, se construyen en función del planteamiento del problema y la literatura revisada. Como características de éstas se busca que sean exhaustivas y mutuamente excluyentes (Andréu, 1998; Krippendorff, 1997).

Después de una revisión exhaustiva de la literatura se obtuvieron las categorías y definiciones de estas, quedando 7 grandes categorías: *Estado*, *Actores colectivos*, *relaciones Estado-actores colectivos*, *Tipo de demanda*, *Tipo de estrategia de acción colectiva*, *Vínculos entre organizaciones* y *Respuesta estatal*. Así, la categoría *Actores colectivo*, *Tipo de relación*, *Tipos de Estrategias de Acción colectiva* y *Respuesta Estatal* son categorías teóricas propuestas por otros autores. En el caso de *Actores colectivos* se agrupan los diferentes tipos de organismos que se registraron en la literatura revisada y la exploración en la prensa de acuerdo con la tipología de North (1993). Por su parte, las categorías *Relación Estado-actores colectivos* es construida a partir de la propuesta de Favela Gavia (2005), quien encuentra que hay un abanico de alternativas en el tipo de relaciones que va de rechazo abierto hasta aceptación. La tipología *Estrategias de acción colectiva* se tomó de la misma autora, que las divide en estrategias convencionales y no convencionales, mientras que *Respuesta estatal* se elaboró a partir de la clasificación propuesta por Gómez (2006) sobre las repuestas que el Estado da a las demandas de los movimientos sociales.

Por su parte, la categoría *Tipo de demanda* se obtuvo a partir de la revisión de dos años de la prensa escrita de notas que tocaban el problema de vivienda; bajo el entendido de que esta categoría estaba conformada por los recursos en conflicto entre los actores y el Estado. *Vínculos entre organizaciones* es una categoría conformada por la literatura que propone que los actores colectivos buscan aliarse con otras organizaciones para hacerse más fuertes; sin embargo, también se da la competencia por el recurso que lleva a la división de las fuerzas (Ostrom, 2000; Tarrow, 1997).

Para esta investigación se construyeron categorías de receptor, de dirección y de asunto que permitirán hacer inferencias sobre el tipo de relaciones existentes entre los actores colectivos y el Estado, pero particularmente posibilitarán conocer las instituciones, organismos y representantes que han sido parte de la mencionada relación.

Como categorías de receptor se entienden aquellas que dan cuenta de las relaciones entre destinatario y emisor; en éstas entran las categorías *Estado*, *Actores colectivos*, *Vínculos entre organizaciones* y *Respuesta estatal*.

Cuadro 7. Categoría Estado

Estado	Representa el poder gubernamental
a) Federal	Participación de instituciones o representantes de instituciones nacionales
b) Estatal	Participación de instituciones o representantes de instituciones estatales
c) Municipal	Participación de instituciones o representantes de instituciones municipales

Cuadro 8. Categoría Actores colectivos

Actores colectivos	
a) Políticos	Partidos políticos, Senado, Cabildo, agencias reguladoras, Ayuntamiento,
b) Económicos	Empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas
c) Sociales	Clubes, asociaciones deportivas, grupo de interés, movimientos sociales, ONG, AC,
d) Educativos	Escuelas, universidades, centros de capacitación

Cuadro 9. Categoría Vínculo entre organizaciones

Vínculo organizaciones	Tipo de relaciones que se establecen entre diferentes grupos en conflicto con el Estado.
División	Competencia abierta entre dos grupos o más por un recurso
Alianza	Vínculos temporales entre dos grupos o más en la búsqueda de un recurso
Redes	Vínculos sólidos entre dos grupos o más para la obtención de un recurso.

Cuadro 10. Categoría Respuesta estatal

Respuesta Estatal	
-------------------	--

1) Activa	Aquellas respuestas que muestren capacidad de imposición, de condicionamiento o de iniciativa sobre los movimientos y las acciones desafiantes
2) Pasiva	Cuando el Estado se limita a intentar no dejarse condicionar por los movimientos y sus acciones, cediéndoles la iniciativa

La categoría de dirección se refiere a la forma en que es tratado un asunto, así la categoría *Tipo de relación* se clasifica dentro de ésta:

Cuadro 11. Categoría Relaciones Estado-actores colectivos

Tipos de relación	Es la actitud del Estado hacia el actor colectivo
1) Aceptación	Recibir sin oposición lo que se da, ofrece o encarga
2) Interlocución	Plática entre dos o más personas, que alternativamente manifiestan sus ideas
3) Antagonismo	Contrariedad, rivalidad, oposición sustancial o habitual, especialmente en doctrinas y opiniones.
4) Rechazo	Mostrar desprecio a una persona, grupo, comunidad, etcétera.

Por último, la categoría de asunto se refiere al tema tratado y que es de interés para el análisis, entrando las categorías *Tipo de demanda* y *Tipo de estrategias de acción colectiva* como parte de ésta:

Cuadro 12. Tipo de demanda

Tipos de demanda	Es la solicitud que el representante, la organización o el grupo hace al gobierno a través de sus funcionarios o instituciones
a) solicitud de tierras o vivienda	
b) regularización de tierras	
c) mejora de vivienda	
d) demanda de servicios básicos	
e) títulos de propiedad	
f) mejora de acciones en torno a la vivienda	
g) no la hay/no aplica	

Cuadro 13. Tipo de Estrategias de Acción colectiva

Estrategias	Mecanismos de presión para obtener un recurso ante el Estado
1) Convencionales	Actividades canalizadas a través de instituciones establecidas, p. ej. procesos administrativos, cabildeo, campañas pacíficas y legales, etcétera.
2) No convencionales	Estrategias desplegadas fuera de los canales legalmente establecidos y pueden ser: <ul style="list-style-type: none"> <li>α) Demostrativa: acciones legales dirigidas a movilizar grandes grupos de personas, tales como manifestaciones legales y pacíficas, plantones, huelgas legales</li> <li>β) Confrontacionista: acciones ilegales, pero no violentas, tales como bloqueos, ocupaciones, invasiones de tierra, huelgas ilegales, etcétera.</li> <li>χ) Acciones violentas: acciones ilegales y violentas, tales como sabotajes, asaltos, incendios, secuestro.</li> </ul>

## El instrumento

A partir de las categorías planteadas se elaboró un instrumento o ficha de registro donde se vacía el contenido de las notas en función de las necesidades de investigación. Así mismo se construyó un manual de codificación donde se encuentran todas las instrucciones de llenado (ANEXO 1), así como las definiciones de las categorías y subcategorías (ANEXO 2).

### Confiabilidad de la nota periodística:

Para Ego-Ducrot (2004), las discusiones sobre la veracidad en la prensa han sido dirigidos sólo a la objetividad entendida ésta como aquellos hechos susceptibles de ser constatados y confirmados; sin embargo, para el autor no es suficiente esto, sino que propone llevar la discusión hacia la dicotomía parcialidad/imparcialidad. Para el autor, toda nota periodística, al ser elaborada por una persona, es parcial, pero además se ajusta a una línea editorial del medio de comunicación que la pública; en este sentido, el autor considera que la objetividad de la prensa se debe leer en función de: a) Pertenencia corporativa del medio en cuestión; b) Relaciones con el medio; c) Antecedentes históricos d) Características de las fuentes utilizadas y del autor.

Así, siguiendo la propuesta de Ego-Ducrot se puede comentar de los periódicos seleccionados en este estudio que son —como ya se mencionó— *El Norte* y *El Porvenir*; diarios con una amplia trayectoria histórica y de reconocida importancia en la localidad. *El Norte* forma parte del Grupo Reforma, tradicionalmente se le ha ligado al empresariado regiomontano, a partir de éste se promovían los valores industriales (Frankenberg, 2008); en sus primeras décadas se caracterizó por un tono crítico al gobierno proteccionista del PRI, declara haber participado en la lucha por la democracia con el registro de las irregularidades electorales y de otro tipo que se vivían en el país<sup>7</sup>. Por su parte, el periódico *El Porvenir* se constituyó en la segunda década del siglo XX, si bien llegó a ser el periódico más importante, hoy en día su tiraje se ha reducido y, por lo tanto, su cobertura; durante mucho tiempo se le reconocía como un periódico alineado con el gobierno, sin embargo hoy en día se declara ser un periódico independiente y no ligado a ningún grupo mercantil ni ideológico<sup>8</sup>. Frankenberg (2008) plantea que este periódico fue el más leído por la élite regiomontana pero en los años 80 cambió el esquema tradicional conservadores hacia una más progresista lo que trajo un impacto financiero.

### Confiabilidad del instrumento:

Para Kiepperdoff (1990) la confiabilidad se da a partir de un acuerdo entre los codificadores que, al llevar a cabo un procedimiento, arroje los mismos resultados para los mismos conjuntos del fenómeno. Así, cuando este acuerdo no se presenta, puede significar dos cosas: 1) que las categorías y/o las unidades de análisis no han sido definidas con claridad y precisión o 2) un deficiente entrenamiento o inhabilidad de los codificadores (Sampieri et al., 1998). Así, el papel de los codificadores por lo que es importante su capacitación y la aplicación de la prueba piloto.

<sup>7</sup> <http://gruporeforma.elnorte.com/quienessomos/elnorte/> revisado el 5 de mayo de 2009.

<sup>8</sup> [http://www.elporvenir.com.mx/info\\_porvenir.asp](http://www.elporvenir.com.mx/info_porvenir.asp) revisado el 5 de mayo de 2009.

## Análisis de frecuencias

Para analizar la información obtenida del análisis de contenido, se capturaron las fichas de registro en el programa SPSS versión 18. Esta base de datos permitió hacer análisis de frecuencias con las cuales se conocen los actores colectivos presentes en las notas, los gobiernos participantes, así como las relaciones entabladas y las demandas. Además se obtuvieron tres submuestras —Fomerrey, precarista/poseionario y MTYL— que se utilizan en el estudio del discurso.

El análisis de contenido utilizado aquí se inscribe como una herramienta del enfoque de investigación cuantitativo, ya que permite utilizar un gran número de datos y analizarlos a través de la estadística descriptiva (Marsh y Read, 2002). Así, esta técnica aplicada a las notas periodística proporciona información sobre el contexto donde se presenta el fenómeno, también contabiliza las frecuencias de aparición de los actores involucrados en la construcción y configuración de la política; el objetivo de esta técnica es hacer inferencias descriptivas del fenómeno estudiado, particularmente sobre las relaciones entre actores colectivos y Estado. La entrevista semi-estructurada y la revisión a fuentes primarias que se utilizan para recoger la información con los actores se presentan como técnicas complementarias que permiten explicar el fenómeno estudiado.

### 3.3.1.2. Análisis cualitativo

#### A) Entrevista semi-estructurada

La entrevista es una herramienta útil para obtener datos sobre un fenómeno a través de sus actores; para Taylor y Bodgan (1986), la entrevista pretende comprender la perspectiva del informante respecto de una situación dada que es expresada en sus propias palabras. Como parte del enfoque cualitativo, para esta investigación es importante conocer las ideas y percepciones de los actores involucrados en la construcción y reformulación de la política social de vivienda implementada por Fomerrey; reconstruir con sus palabras las acciones, los momentos, los procesos, las relaciones y otros elementos que puedan responder la pregunta de investigación y que permitan hacer inferencias explicativas del fenómeno estudiado. Ahora bien, existen varios tipos de entrevistas cualitativas, en esta investigación se recurre a la entrevista semi-estructurada.

Verla Peón (2001) define la entrevista semi-estructurada como una estrategia de indagación que se hace por medio de una guía, instrumento donde se encuentran las preguntas principales que orientan al entrevistador pero que, sin embargo, no limitan la libertad del investigador, quien si lo requiere puede explorar más allá de lo puntualizado (Deslaurier, 1991). Es importante distinguir este tipo de entrevistas de las estructuradas, ya que mientras que estas últimas se restringen a preguntas preestablecidas y se limitan a un set de categorías de respuestas sin permitir una exploración profunda del fenómeno, la entrevista semi-estructurada posibilita abordar temas que los propios informantes ponen en la mesa y que el investigador, en función de la revisión teórica y la reflexión, considere que hay que rescatar. Así mismo, es necesario diferenciarla de una entrevista a profundidad, donde el informante puede ir y venir en torno al tema, por lo cual se requieren varios encuentros cara a cara entre el investigador y el informante (Taylor y Bodgan, 1986). Para esta investigación se trabajó con una entrevista semi-estructurada con la cual se puedan recoger elementos sobre las formas de organización, las relaciones que entabla los actores colectivos y el papel que estos tienen en la

construcción de las instituciones; además de sus percepciones sobre cambio institucional y las oportunidades y limitaciones que los marcos institucionales en los que se desarrolló su organización ha brindado.

Al utilizar la entrevista cualitativa semi-estructurada se busca que la experiencia, los sentimientos, la subjetividad y la interpretación del informante sea una parte importante de los datos que expliquen la pregunta de investigación que estructura este trabajo. En sí mismo este tipo de entrevista no permite generalizar los datos; sin embargo, al ser parte de una estrategia de estudio de caso, la generalización la proporciona la teoría en la que se enmarca el caso como instrumento. De esta manera, el análisis de contenido y la entrevista semi-estructurada se complementan para permitir reconstruir una imagen de la realidad estudiada que, al ser integrada, permite elaborar una síntesis interpretativa del fenómeno (Bericat, 1998).

#### Población estudiada

Las entrevistas realizadas buscaron tener las diversas versiones de los actores sobre el problema de vivienda, la acción colectiva y la creación de una política de vivienda. Así, se propuso tener tres informantes para cada tipo de actores colectivos —políticos, económicos, sociales y académicos— (North, 1993) de cada década, dando un total de 24 informantes; sin embargo, en campo resultó que un gran número de informantes no se podían caracterizar dentro de una de estas tipologías exclusivamente, sino que iban y venían tomando diversos roles en diferentes momentos de su vida, por lo que su impresión del fenómeno había sido tocada por los distintos roles que habían tenido; además, el carácter histórico mostró cómo un informante podía ir y venir entre una y otra época, en este sentido se decidió trabajar bajo el esquema de saturación de la información, por lo que se recortó el número de informantes quedando de la siguiente manera:

Cuadro 14. Selección de informantes

<b>Actores colectivos</b>	<b>1971 a 1980</b>	<b>1991 a 2000</b>
Actores políticos	Servidor público FOMERREY. Miembro partido político y servidor público.	Servidor público FOMERREY. Miembro partido político y servidor público municipal.
Actores económicos	Empresario de la construcción. Miembro de sindicato. Miembro de medio de comunicación.	Empresario de la construcción. Miembro de sindicato. Miembro de medio de comunicación.
Actores sociales	Miembro de grupo de colonos. Miembro de organización de vecinos. Miembro de movimientos sociales.	Miembro de grupo de colonos. Miembro de organizaciones vecinales. Miembro de movimientos sociales.
Actores educativos	Especialista urbano. Académico con vínculos con las organizaciones.	Especialista urbano. Académico con vínculos con las organizaciones.

Además se llevaron a cabo tres entrevistas a trabajadores de Fomerrey que actualmente laboran en ésta y tienen más de 20 años trabajando en la institución; cuentan con experiencia en diferentes áreas del organismo: campo, administración y planeación.

#### El instrumento

La entrevista se planteó en función de tres líneas centrales: la política de vivienda (Fomerrey), la construcción de la acción colectiva, el Estado y los elementos del marco institucional; estos grandes bloques abordarán los problema de vivienda que se dan en la ciudad, las oportunidades y limitaciones que el Estado brinda a los actores colectivos para la participación y los cambios institucionales que se perciben por parte de los actores así como la conformación y la transformación de la acción colectiva. A continuación se resumen los temas a tratar:

#### Política de vivienda:

- Problema que detona la política
- El acceso a la vivienda
- Las formas de solucionar el problema
- La toma de decisiones
- Papel y capacidades de los líderes
- Relación de la institución con organismos
- Relación de la institución con ciudadanos
- Autonomía de la institución
- Mecanismos de relación y negociación

- Confianza en la institución
- Oportunidades de obtener vivienda
- Limitaciones para obtener vivienda
- Respuesta institucional ante demanda
- Resultados de la institución
- Procesos y cambios institucionales

#### Construcción de la acción colectiva

- Inicio de la organización (Oportunidades y limitaciones)
- Razones para organizarse (motivación y cultura política)
- Tipo de organización e intereses
- El papel de la organización dentro del problema de vivienda
- Reglas
- Incentivos y cooperación
- Alianzas, redes y confrontaciones
- Estrategias de presión
- Diálogos concertados
- Logros de la organización (confianza, confiabilidad, reciprocidad)

#### Marcos institucionales: Estado

- Mecanismos de incorporación ciudadana (Oportunidades y limitaciones)
- Mecanismos de información ciudadana
- Tipo de información a la ciudadanía
- Normas y reglas

Estos bloques y temas se han construido en función de la revisión de la literatura y fueron los temas guías de la entrevista.

#### Codificación y categorización

Para el análisis de las mismas se codificaron las entrevistas utilizando un número romano de identificación para cada actor colectivo (I-IV), un número arábigo para cada informante iniciando desde 1 en cada década estudiada (1-11), la década de estudio (70 o 90), y el número de párrafo (1.....). Por ejemplo, un código como I/1/70/1 se refiere al actor político, miembro de la institución e informante de la década 70, la información es del primer párrafo de la entrevista.

Las categorías utilizadas para un primer acercamiento a las entrevistas fueron: actores colectivos —económicos, sociales, políticos, educativos—; contexto y variables situacionales. La primera se conformaba por identidad, confianza, ideología, motivación y relación; la segunda, por oportunidad, limitación, información, normas y reglas; la tercera son las variables propuestas por Ostrom (2000).

#### *B) Revisión de fuentes primarias*

Los estudios de corte histórico tienen como principal técnica de recolección de datos la revisión de fuentes primarias entendidas como la exploración de aquellos documentos de primera mano que son importantes para el fenómeno estudiado. Éstas son definidas

en función del planteamiento de investigación así como del acercamiento que se va haciendo al mismo.

Tradicionalmente, la historia tiene seis tipos de aproximación al conocimiento histórico: por medio de cortes temporales, cortes espaciales, cortes ideológicos, formal-constitutivo, de uso y temático (Papper, 2001). Cada uno de ellos es una guía para delimitar el dato a recolectar, si bien la temporalidad y el espacio son elementos de los que ninguna ciencia social puede prescindir, la suma de varios de ellos permitirá al investigador un acercamiento más preciso al fenómeno. En el caso de esta investigación las fuentes primarias a trabajar se delimita en función de cortes temporales, cortes espaciales y temáticos.

Estos cortes se han determinado en función de la literatura revisada sobre el problema de vivienda y la acción colectiva; en ella se argumenta que la acción colectiva llevada a cabo por los grupos pobres en la obtención de vivienda ha cambiado; así, se puede detectar que hay un auge al inicio de los años 70 que provoca una respuesta del gobierno que implicó la constitución de Fomerrey (Pozas, 1995; Villarreal, 1992). Esta acción colectiva se ve disminuida hacia los años 80 pero se transforma hacia finales de esa década y principios de los 90 (Brumley, 2007). De igual manera, un proceso de cambio se presenta en la política social de vivienda en general, se reconoce que durante la década de los 70 se da la creación de instituciones para la resolución de los problemas de vivienda en la localidad, siendo Fomerrey la más importante (González Alcalá, 2002; Villarreal, 1995); para los 90 hay un repliegue de la acción del gobierno en materia de vivienda (García, 2001; González Alcalá y López Estrada, 2006), en el caso de Fomerrey se inicia una reforma en el año de 1992 que implicó cambios en la relación con beneficiarios.

Para la teoría neoinstitucionalista es importante registrar el cambio institucional, éste debe entenderse como un proceso que se construye históricamente por lo que en el presente trabajo se hace una revisión de dos dimensiones históricas que permite un acercamiento histórico al fenómeno: 1971-1980 y 1991-2000. Por su parte, el corte espacial es la institución de interés y conforma el caso a estudiar: Fomerrey. La temática a la que se delimita la revisión de fuentes primarias son los cambios que se han presentado en la institución y que tienen implicaciones para la política social.

### **3.3.2. El discurso como herramienta de análisis**

Para analizar las entrevistas y parte de las notas de prensa se echó mano del estudio del discurso, particularmente se utilizaron las propuestas que vienen desde el campo de la ciencia política, como es el análisis político del discurso y el neoinstitucionalismo discursivo.

Los estudios del discurso han sido una herramienta ampliamente utilizada en los estudios sociales, pues permiten reconocer la relación entre forma y función en la comunicación verbal, ya que las palabras expresan más que su significado literal (Renkema, 2004).

En términos generales se entiende el discurso como una secuencia de emisiones habladas y oraciones a través de las cuales se comunica un emisor con un receptor, el uso de esta herramienta en diferentes disciplinas ha llevado sin embargo a la

construcción de propuestas que incorporan elementos de cada una de ellas. En este caso, se utilizan dos acercamientos al discurso que han surgido desde la ciencia política: el análisis político del discurso (APD) y el institucionalismo discursivo (ID).

El análisis político del discurso (APD) incorpora varias disciplinas y tradiciones teóricas, principalmente Saussure y Wittgenstein, así como el psicoanálisis lacaniano y el posestructuralismo derridiano. Para el APD las significaciones dependen de un contexto histórico, temporal, cultural, etcétera (Navarrete Cazales, 2009), por eso el discurso se entiende como una totalidad estructurada pero nunca suturada; un complejo de elementos y momentos donde las relaciones juegan un rol constitutivo (Laclau y Mouffe, 1987; Laclau, 2005).

El ID recupera los postulados de las diferentes escuelas institucionalista: elección racional, histórica y sociológica; si bien recupera de la elección racional el tema del cambio institucional y de la histórica la vía de la dependencia, es de la sociológica de la cual toma el principal elemento: las ideas como elemento central para el cambio institucional. El papel que tienen las ideas en esta corriente ha llevado a Schmidt a proponer el discurso como una herramienta para el estudio de ésta, pues considera que éste es el espacio en el que se transportan e intercambian las ideas y permite la comunicación entre los diferentes actores, principalmente con el Estado (2002, 2008, 2010).

Para Laclau, lo que está en el centro del discurso son las relaciones sociales (2003) a través de las cuales se crean identidades, pues la lengua es ante todo es diferencia, como lo plantea Saussure. Así, el discurso en tanto conjuntos significativos lingüísticos y extralingüísticos se construye en relaciones de diferencia, equivalencia, antagonismo, oposición, etcétera (Buenfil Burgos, 2009). Por esto, en el APD dos relaciones se vuelven centrales para su modelo discursivo: las de diferencias y las de equivalencias (Laclau, 1996; 2003, 2005).

La lógica de diferencia se construye a partir de la afirmación de la particularidad cuyo lazos con otras son diferenciales; mientras que la de la equivalencia se da cuando se renuncia a estas particularidades destacando lo que tienen en común (Laclau, 2005). Así, la equivalencia y la diferencia son incompatible entre sí, pero se necesitan, por lo que lo social es “el locus de esta tensión insoluble.” (2005:107)

En la *Razón Populista*; Laclau (2005) utiliza los conceptos de significantes flotantes y significantes vacíos para analizar la forma en que se fue construyendo un pueblo y así, con el análisis de diferentes significantes, reconocer cómo las ideas construyen la identidad de un grupo y por lo tanto la manera de relacionarse. En este sentido, el significante vacío representa un sistema imposible pero necesario, un significante sin significado que aparece por la necesidad de nombrar algo en un campo discursivo pero que forma parte de una amplia cadena de equivalencias; un significante puede tener diferentes significados de acuerdo con la lógica del contexto. Por su parte, el significante flotante es un significado que no se puede fijar porque pertenece a una cadena discursiva opuesta.

El APD se presenta como una herramienta de análisis que permite reconocer la forma en que las relaciones se van construyendo en el discurso; sin embargo, el registro de la conformación de los significantes así como la construcción de las cadenas de diferencias

y equivalencias tienen un carácter histórico; así, el APD permite apelar al carácter diacrónico de la lengua. Para Saussure, el signo es a la vez mutable como inmutable; es mutable porque es susceptible al cambio tanto de significado como de significante, pero inmutable como herencia de una época y no puede cambiarse por su propia voluntad. En este sentido, existe la necesidad de considerar tanto el carácter diacrónico de la lengua pero también el sincrónico.

El carácter sincrónico se aborda utilizando el neoinstitucionalismo discursivo. De acuerdo con Schmidt (2008), la lógica de la comunicación que se da entre los actores gubernamentales y el público permite reconocer el éxito de un discurso y por lo tanto de la transmisión de las ideas en un tiempo determinado. Plantea la existencia de dos tipos de discurso de acuerdo con la lógica de comunicación: el coordinativo y el comunicativo. El primero responde a la relación que se da entre los actores que hacen las políticas y los gubernamentales; mientras el segundo refiere a la comunicación que se da entre los grupos de poder político y el público. Para la autora, es importante trazar los procesos porque esto permite mostrar por que las ideas son exitosas o fallan, pero reconoce que en su mayoría las ideas y los recursos tienden a reforzar las realidades ya existentes más que a promover el cambio.

Las ideas que se transportan en los discursos pueden ser cognitivas y normativas, si bien las primeras son más fáciles de cambiar, las segundas sólo logran su cambio en momentos de crisis (Schmidt, 2008). Es en este momento que el ID y el APD se encuentran, pues es a través de las relaciones que la comunicación puede reconocer la transformación de las ideas.

Recuperando las posiciones de estos dos acercamientos, para este trabajo el discurso se entiende como el espacio donde se transportan las ideas y aquel en que se entablan relaciones con los otros. El carácter relacional del discurso permite que las ideas sean intercambiadas y construyan posiciones diferenciadas o equivalentes sobre lo social. En este sentido, analizar los discursos que se construyen a partir de la política social de vivienda permite reconocer el tipo de relaciones que se entablan así como las ideas que desde ellas se transmiten.

Los discursos, como espacios de las ideas, permiten reconocer los procesos y lógicas en que logran fijarse o no estas ideas en la política, pero también cómo se transforman y mantienen al ser parte de una herencia cultural. El institucionalismo discursivo y el análisis político del discurso son dos herramientas analíticas que se complementan para reconocer estas ideas tanto sincrónicamente como diacrónicamente; así como las relaciones que entablan emisores y receptores en una lógica de comunicación dentro de un contexto institucional.

De acuerdo con estas perspectivas de los estudios del discurso, fue posible identificar las ideas predominantes y la lógica del discurso a través de la totalidad del corpus —en una lógica socio-lingüística—, de esta manera se pudieron identificar diferentes temas que fueron alimentadas con el material de las entrevistas —utilizando particularmente la categoría de actores colectivos— así como tres submuestras obtenidas del análisis de contenido a la prensa —Fomerrey, Precarista/Posesionario y MTYL—, además de los documentos de la institución.

### **3.4. Limitaciones del estudio**

Uno de los requerimientos en la construcción de una investigación es la declaración del nivel de incertidumbre que se considera trae consigo una estrategia de investigación en función de los datos disponibles (King, Keohane y Verba, 2000). Por lo tanto, reflexionando en torno a los datos disponibles, una de las limitaciones que puede provocar un nivel pequeño de incertidumbre es el recorte de notas periodísticas que se hizo a través de la semana compuesta; y aunque la muestra al ser aleatoria es confiable y válida, si se hubiese tenido mayor tiempo para la investigación se podría tener un mayor número de notas a revisar. Esta limitación de tiempo, si bien impacta sobre toda la investigación, es quizá una de las incertidumbres de toda investigación social, pues que investigador no quisiera tener suficiente tiempo para explorar el mar de datos que sobre un fenómeno puede haber.

### **3.5. Implicaciones éticas**

Los datos de esta investigación se obtuvieron por medio de la revisión de notas periodísticas de la prensa local, entrevistas semi-estructuradas, y revisión de fuentes primarias. El primero y el tercero son medios de orden público; en este sentido no hay posibilidades de agredir moralmente a ninguna persona. Ahora bien, efectivamente se utilizó entrevista semi-estructurada para, por un lado, obtener datos necesarios para construir a profundidad el caso en función de la información obtenida de los documentos escritos pero, sobre todo, para conocer las acciones o inacciones que en palabras del informante fueron importante en la construcción de la política estudiada; sin embargo, como el interés de la investigación se centra en procesos públicos, también a ese nivel se elaboraron las preguntas de la guía de entrevista, por lo tanto, se afirma que no hay posibilidad de romper las reglas éticas que la investigación social requiere.

## **4. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA ACCIÓN COLECTIVA: EL CASO DE FOMERREY**

Toda acción colectiva es parte de un entramado institucional que se conforma históricamente. La transformación o permanencia de una institución depende de la capacidad de acción de una organización, de las oportunidades que ofrece un régimen pero también de las ideas y los valores que se transmiten (Ostrom, 2000; Schmidt, 2008, 2010; Tarrow, 1997), estos elementos son el marco institucional en el cual se presentan las relaciones entre un Estado y los diferentes actores involucrados en un problema social y, por lo tanto, en la política que se gestará para resolverlo. En este apartado se describe y analiza el entramado institucional en el que se construye y desarrolla Fomerrey en las décadas 70 y 90.

### **4.1. Contexto político y social de la construcción de política social de vivienda**

La política social de vivienda construida en el AMM se inicia en los años 70; instituciones como la Oficina de Colonos y Posesionarios, Fomerrey y el Programa Tierra Propia son producto de un problema social resultante de un crecimiento desmedido de la ciudad, pero también del conflicto gestado en un momento de desencuentros y consensos entre los actores involucrados.

Como se citó en apartados anteriores, el ISI para la ciudad significó progreso económico para la élite industrial, situación que presentaba al AMM como una zona de atracción para la mano de obra. La otrora ciudad pequeña se transforma en una prometedora ciudad para migrantes de diferentes regiones del norte del país y del estado mismo, en su mayoría gente de origen rural<sup>9</sup> que veía en Monterrey lo que un informante llamó “el sueño regio”:

II/5/70/7 HB: Donde viene mucha gente aquí con el sueño; no era el sueño americano: era el sueño regio. De que aquí había mucha chamba y que pagaban bien y se vive a todo dar; y claro, el clima es medio raro pero nos adaptamos.

Esta migración era producto de un proyecto de desarrollo nacional que llevaba a la expansión de las ciudades (Garza, 2003). De acuerdo con la revisión de la prensa durante los primeros años de los 70 había una preocupación por el problema de vivienda

---

<sup>9</sup> El AMM contaba en 1960 con 695 mil 504 habitantes, para 1970 se duplica la población —1 millón 241 mil 558—; mientras que para 1980 se había triplicado a 2 millones 001 mil 502 habitantes . Ver Cuadro 2.

pero se entendía en función del desarrollo de un proyecto de nación, como lo plantea un representante de la OEA a la prensa:

"El problema de la vivienda es una consecuencia del desarrollo nacional y al referirse a la planificación de éste, señaló que las soluciones parciales significan una orientación integral." (*El Porvenir*, 25-05-1971)

El crecimiento que vive la ciudad desde mediados de siglo XX era un hecho esperado por los urbanistas, por lo que desde principios de los años 70 se buscaba planear un desarrollo armónico de la ciudad incorporando a los nuevos pobladores:

II/5/70/7 HB: Un arquitecto urbanista, Guillermo Cortés Melo [...] Ah bueno, pues él fue maestro mío; él fue maestro de Gastón Bardet urbanista belga. Él llegó ahí a la universidad después de haber sido becado y me dio clases a mí. Entonces invitó a la generación mía, a la que yo pertenezco, 57-62, a colaborar en el plan regulador y sus oficinas estaban en el edificio Roble, entre Padre Mier y Juárez. Y salíamos y vimos era el proyecto de la "hexápolis", le llamaba él: eran seis puntos una estrella de seis puntas. Entonces era una visión más seria de lo que sería el crecimiento de la ciudad y de su vivienda y sus equipamientos; como le digo yo: están sus parques, los centros comunales, la iglesia, los centros comerciales, la industria en ese sector —porque los vientos dominantes en este sector del área metropolitana son del sureste y si ponemos las fábricas aquí en el Huajuco entonces vamos a contaminar todo— entonces, ¿a dónde se van las fábricas? Pues a donde están: hacia la parte norte, ¿sí me explico?

Durante los años 70, había tres tipos de terrenos autorizados para la venta; la primera categoría se conformaba por terrenos que contaban con las redes de infraestructura necesaria, la segunda categoría comprendían los terrenos donde se construyeron viviendas familiares, mientras que la tercera categoría agrupaba los terrenos donde se construyeron colonias populares que no tenían la infraestructura básica (Villarreal y Castañeda, 1986). En 1968 se crea el primer Plan Regulador para definir y regular los usos del suelo, justo con éste el gobernador Elizondo prohíbe la venta de este tipo de terrenos, con la idea de obligar a los fraccionadores a ofertarlos con la infraestructura necesaria para habitar (Villarreal y Castañeda, 1986). Desde 1957 la Ley de Protección y Fomento a la Urbanización y Construcción de la Vivienda Popular establecía que los terrenos debían venderse con servicios públicos (Programa Sectorial 2004-2009), la corroboración de 1968 y las acciones del gobernador en turno llevaron a hacer efectiva esta ley, lo que trajo consigo una restricción en las oportunidades de provisión de habitación para los grupos de menores ingresos en la ciudad. Se empuja un cambio en la normatividad urbana con la construcción de una lógica formal en la provisión de vivienda.

La ciudad se había convertido en un centro de atracción para la mano de obra, la demanda se concentraba en las empresas regiomontanas; sin embargo, esta oferta no sólo atrajo a grupos calificados sino a gente de campo que no tenía ninguna calificación para ingresar a estas empresas. En su mayoría esta población contaba con altos niveles de analfabetismo, lo que le impedía su ingreso al empleo formal en el área industrial que oferta la ciudad:

IV/10/70/2 CSH: Estando yo trabajando en esa escuela, y muy impactada de las condiciones de trabajo y de vida pues de los estudiantes que estaban en la primaria. Eran niños que estaban en 5º de primaria y el promedio de edad era de 14 años, o sea, eran condiciones que yo pensaba como socialmente no equitativas porque eran niños que realmente nunca pudieron terminar la escuela primaria aun siendo hijos de obreros calificados. Que ése es un tema muy importante...porque los hijos de trabajadores

obreros calificados se supondría que tendrían mejores condiciones de vida que la gente que estaba migrando a Monterrey, que era un polo de atracción muy importante Monterrey, y que llegaban...no tenían ningún tipo de calificación y finalmente era la gente que se iba —lo que llamaban los invasores—, que se iban a invadir estas tierras marginales del espacio urbano...

A finales de los años 60, el AMM era una ciudad en crecimiento pero con instituciones incapaces de dar respuesta a las necesidades que estos grupos tenían, entre ellas la vivienda, pues si bien se dan cambios en las reglas para crear limitaciones a los demandantes, la prohibición de comercializar los lotes sin urbanizar disminuye su posibilidades de elección pero no se crean opciones reales para estos grupos no asalariados, pues las ofertas remitían a la mano de obra industrializada o la autoconstrucción, pero dirigidas a familias que percibían de tres salarios mínimos para arriba (Villarreal y Castañeda, 1986).

A principio de los años 70, la prensa regiomontana mostraba el problema de la vivienda como uno de los rostros de la ciudad; pero otro se presentaba con un mayor impacto en la opinión regiomontana: el movimiento universitario. La lucha por la autonomía universitaria llevó a la ciudad a encontrarse en posiciones diferenciadas en torno al tema; el manejo que Elizondo hace de este conflicto provoca que el presidente Luis Echeverría —quien se había mantenido al margen del problema— pida la renuncia al gobernador (Flores, 2006) y nombre a Luis M. Farías como interino entre 1971 y 1973. Este hecho daba luces sobre lo que serían las relaciones entre el gobierno federal y las élites regiomontanas en la administración de Echeverría<sup>10</sup>.

Con la entrada de Farías a la administración local, la prensa resalta una serie de acciones y negociaciones del gobierno local para resolver el problema de vivienda, particularmente de los grupos de menores ingresos; en notas de *El Norte* de octubre y noviembre de 1971 se reportan proyectos como la compra de lotes y convenios firmados con instituciones federales realizados por el gobernador Farías.

“El Lic. Farías expresó su particular propósito de aprovechar los programas de INDECO para superar las condiciones precarias en que se encuentra precisamente la consolidación de la propiedad para muchas personas.” (*El Norte*, 06-11-1971)

Sin embargo, las principales acciones emprendidas para resolver el problema de vivienda de la ciudad son las realizadas por el gobierno municipal de Monterrey con la creación de la Oficina de Colonos y Posesionarios.

Para 1970, las uniones de colonos se registraban ante el municipio de Monterrey, dicho registro servía como un mecanismo para conocer el problema de vivienda que se presentaba en la ciudad; pero es hasta el 7 de abril de 1972 que se crea la Oficina de Colonos y Posesionarios, primera institución formal a nivel local que busca crear un marco institucional para regular las acciones de colonos y posesionarios así como para buscar un cauce a las necesidades de vivienda que tenían estos grupos. Las notas de prensa del 8 de abril de 1972 reportan la aparición de ésta, su creación se da a partir de un préstamo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos por un monto de 160 mil millones de pesos; la oficina se ubicaba en Aramberri 415 poniente y estaba a cargo de Rómulo Flores de la Peña (*El Norte*, 08-04-1972; *El Norte*, 08-04-1972).

<sup>10</sup> Estas relaciones se abordarán en el siguiente capítulo.

En el Acta de Cabildo se reconoce la necesidad de crear una oficina para atender a las uniones de colonos y grupos de poseionarios como un mecanismo de intervención sobre el problema de vivienda; el alcalde Julio Camelo Martínez pone en la mesa la propuesta:

“Existe en nuestra ciudad una realidad a la que no podemos dar la espalda. Muchas familias de recursos muy limitados carecen de vivienda. La situación en la que viven da lugar con frecuencia a invasiones de predios, causando trastornos e inseguridad en la propiedad. También existe un número crecido de poseionarios a título precario del espacio sobre el que han erigido su modesta habitación. Un hecho social como el antes mencionado exige la atención especial de las Autoridades, a fin de buscar soluciones. Urge regularizar la tenencia de la tierra en las zonas urbanas, para llevar tranquilidad a las clases económicamente débiles. Por lo expuesto, solicito de usted su más decidido apoyo para crear la Oficina Municipal de Colonos y Poseionarios, cuya principal función corresponderá a la investigación socio-económica individual para conocer a fondo el problema antes citado y encontrar las soluciones más convenientes en cada caso.” (Municipio de Monterrey, 1972, F. 65)

Con esta acción, en 1972 se construye la primera institución para implementar una política social de vivienda en el AMM dirigida a los grupos de menores recursos; si bien su creación se planteó como una respuesta a la carestía de espacios habitacionales, también significaba una limitación a las invasiones de terrenos. Así lo reconoce uno de los síndicos de Monterrey que participaron de esta reunión:

I/2/70/11 SS: En particular también y participar orientando y reorientando las políticas públicas dirigidas a esa función de colonos y poseionarios y tratar con todos los grupos sociales, con la base y con sus dirigentes, para buscar las mejores coyunturas de entendimiento que permitieran hacer los desarrollos y evitar mayores invasiones de tierra en forma irregular.

Es comprensible que la primera institución de vivienda dirigida a atender a los grupos de más bajos recursos se creara en el municipio de Monterrey, pues en él se concentraba la mayoría de la población urbana, de un total de 1 millón 242 mil 558 habitantes que se registraban en el AMM, 858 mil 107<sup>11</sup> personas vivían en este municipio. Según datos presentados durante el Seminario Interamericano de Vivienda Popular realizado en octubre de 1971 en el ITESM, en Monterrey había un déficit de 30 mil viviendas (El Porvenir, 15-02-1971).

Sin embargo, esta política no era resultado de un ejercicio aislado de la acción pública del gobierno municipal, sino que respondía a una forma de ver la política social a nivel nacional. El alcalde de Monterrey reconocía que las acciones llevadas a cabo en materia de atención a los grupos de colonos y poseionarios se daba dentro de una política nacional que tenía como centro la justicia social, y era parte de los compromisos pendientes de la Revolución Mexicana y derechos plasmados en la Constitución Mexicana de 1917:

"Agregó que las autoridades municipales tratan de aplicar en Monterrey precisamente entre personas de modestos recursos económicos, la justicia social que ha pregonado en ese aspecto el Primer mandatario del país, licenciado Luis Echeverría Álvarez". (El Porvenir, 03-05-1971)

---

<sup>11</sup> Ver Cuadro 2.

Y es que la lógica que había regido a nivel local en materia de vivienda seguía las pautas que se daban a nivel federal. Por un lado se buscaba atender a los grupos de trabajadores a través de una institución formal como Infonavit (Duhau, 1996), y por el otro atendía a los sectores informales a través de instituciones cuyo objetivo era la regularización de la tenencia de la tierra. De igual forma, en Nuevo León —antes de la aparición de Infonavit— los trabajadores formales eran atendidos por proyectos de viviendas populares (Villarreal y Castañeda, 1986), mientras que los informales recurrían a la invasión para obtener lotes que más tarde regularizaban con los municipios.

De hecho, la oferta de vivienda para trabajadores formales tiene como primera experiencia los programas sostenidos por las grandes empresas regiomontanas. De acuerdo con un informante, el interés de los empresarios regiomontanos por dotar de vivienda a sus trabajadores los llevó a negociar un financiamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo; sin embargo, antes de recibirlo, este grupo de empresarios se entrevistó con el secretario de Hacienda para consultarlo con él, pues era un crédito extranjero y debían informar de esto al gobierno; ante esto el secretario les propone crear una institución y surge así lo que sería el Fondo de Vivienda:

II/4/90/2 RL Te platico esto porque es una historia que nos pasó a nosotros en lo personal, porque mi padre, Héctor Luis Aguilero, que es el fundador de la empresa, era director de Coparmex, en aquel momento Centro Patronal que agrupaba todas las empresas desde el punto de vista patronal en la ciudad (ok) y le llaman y le dicen: "Oiga, licenciado, queremos que usted nos lleve adelante una idea que vaya en este sentido: queremos casas para todos los trabajadores del resto de la ciudad" [...] Consiguen el financiamiento en Washington en el Banco Interamericano de Desarrollo, ni siquiera en México a principio de los 70 [...] Van con el secretario de Hacienda y el secretario de Hacienda les dice: "los felicito, está muy bonito el plan, pero no los dejo tramitar de los Estados Unidos, siéntense conmigo y vamos a crear lo que finalmente se llamó el Fondo de la Vivienda, el FOVI. Ese fue el primer programa social de créditos en el país para trabajadores de cualquier tipo [...] Entonces regresan estos señores a Monterrey y forman y dan adelante su primer proyecto, que se llamó Unidad Modelo.

Si bien por un lado se hacían gestiones con los grupos económicos para ofertar vivienda, por el otro se trabajaba con uniones de colonos para resolver este problema. De acuerdo con la experiencia de un urbanista informante, las uniones de colonos eran una forma de contener las invasiones:

IV/0/70/6 CM: Pues como te digo, sólo era la junta de colonos, había personas o líderes pequeños que seguramente ganaban alguna cosa, tal vez alguno había...pero es la excepción. Entregaban a los que no tenían casa y la unión de colonos le ponía el nombre de héroes nacionales y así era más o menos. Ya ahora no se da eso, aunque las invasiones...pero las uniones de colonos fue una respuesta a las invasiones y fue muy buena porque tenían todas las ventajas y directamente iban a legalizar su crédito ya oficial.

Sin embargo, estas ofertas no lograron contener la invasión de los terrenos y la necesidad de vivienda se volvió una oportunidad para diversos grupos que lideraban la demanda de vivienda.

El ambiente social que se venía gestando en los años 60 en el país con el movimiento estudiantil de 1968 tuvo resonancia en Nuevo León; primero con el movimiento por la autonomía universitaria y posteriormente con la aparición de grupos de izquierda que

pertenecían a la corriente maoísta del Partido Comunista<sup>12</sup> y que tenían como postulado central el trabajo con las bases, centrado en los grupos marginados. Así, en el AMM surgen invasiones de tierras dirigidas por estos grupos:

I/2/90/5 AA: Desde antes, desde el 71, se invade Mártires de San Cosme, que está junto a Tierra y Libertad, en el 72 se invade Genaro Vázquez Rojas; en 72 se invade también Mártires de Tlatelolco y en 73 invadimos Tierra y Libertad.

A pesar de que las invasiones eran una práctica recurrente antes de la aparición del MTYL, el hecho de que estuvieran al frente grupos de tendencia comunista provocaba mayor desconfianza entre los grupos conservadores regiomontanos, quienes, desde el decenio previo, vivían bajo un abierto temor hacia esta línea política:

IV/10/70/18 CSH: De los lasallistas de ahí en Monterrey, llegó a haber mucho antes de Tierra y Libertad —bueno no tanto antes— como 10 años antes, estudiantes que se apostaban todas las noches, en turnos, con fusiles desde las azoteas, para que cuando llegaran los comunistas matarlos. Entonces, bajo ese contexto, imagínate que acusan a un movimiento social del tamaño de Tierra y Libertad, lo clasifican de comunistas. La gente lo detestaban, no voy a mentir. O sea el comunismo era un peligro, no era tanto Tierra y Libertad; pero si, claro, lo pones en ese contexto es terrible.

La gran movilización de Tierra y Libertad se lleva a cabo entre el 28 y el 29 de marzo 1973, cuando 1 mil 500 familias invaden las faldas del cerro Topo Chico. Aunque esa madrugada apenas llegaron unas cuantas familias apoyadas por diferentes grupos, el trabajo de volanteo que se llevó durante el día permitió que se gestara muy pronto la colonia. Este hecho llevó a confrontar a diferentes grupos que partían de ideas diferentes sobre el problema; por ejemplo, la siguiente nota muestra la forma en que un periódico identifica a los habitantes de estas colonias:

“Los ladrones de terrenos volvieron hacer de las suyas, ante la mirada indiferente de las autoridades...Durante ese mitin los agitadores les dijeron: 'Compañeros; el agua se nos está negando en todas las casas de las colonias, y nosotros no podemos padecer de más sed, hay que tener agua.’” (*El Norte*, 11-06-1973)

Ante esta situación, había una demanda de respeto a la propiedad privada y el reclamo de imponer el orden por parte de un sector de la sociedad regiomontana. Sin embargo, los gobiernos municipal y federal preferían la negociación que la confrontación, como lo explica un funcionario público de esa época:

I/2/70/20 SS: Pues por un lado pudiera pensarse que había que tomar medidas drásticas y de fuerza pública, para mucha gente era necesario actuar con firmeza pues nunca se consideró que éstos eran los caminos y siempre estamos por el diálogo y por el acercamiento con la gente y cada ocasión que esto ocurría pudimos darnos cuenta que era la mejor fórmula y, bueno, está ahí el trabajo realizado en esta época y en estos momentos.

Este escenario muestra como en problema de vivienda no sólo involucraba relaciones entre Estado y actores sociales que demandaban vivienda, sino que competía a diversos sectores de la sociedad, como el empresarial.

Tradicionalmente el Estado Mexicano Corporativista se caracterizaba por cooptar aquellos grupos que podían ser sumados a su proyecto de nación mientras que reprimía

<sup>12</sup> Esta idea se abordará en la sección siguiente.

aquellos que demandaban derechos que no estaban dentro de este proyecto. Así los derechos sociales fueron una característica de este Estado pero no los derechos civiles. Dicho marco institucional existente permitía la incorporación de grupos dispares en muchos sentidos, pero con coincidencias sobre la provisión de las necesidades de los grupos de menores ingresos; se trataba pues de un proyecto que buscaba un sentimiento de comunidad (Offe, 1992).

En este marco de relaciones, se inician las gestiones para la creación de un instituto de vivienda. La prensa reporta las acciones y negociaciones entre los niveles estatales y federales en la planeación del nuevo instituto de vivienda. Por ejemplo, la visita del subsecretario de Patrimonio Nacional para conocer el problema de vivienda e iniciar acciones para la construcción de un fideicomiso que impulse el plan de vivienda para los sectores marginados (*El Norte*, 28-04-1973; *El Porvenir*, 28-04-1973). En este contexto, se realizan acciones de política pública a partir de las cuales se crea la segunda institución de vivienda para dar cauce a la demanda de tierra de los grupos marginados en el AMM: Fomento Metropolitano de Monterrey (Fomerrey).

Si bien hay grupos que consideran que la creación de Fomerrey responde a la aparición del MTYL, se puede ver en la prensa que desde antes de la masiva movilización en marzo de 1973 ya se venía negociando entre el gobierno federal y el estatal la constitución de este organismo. Así, los primeros días de marzo el gobernador Farías declara el beneplácito del presidente Echeverría ante la propuesta de crear un fideicomiso, acción que es celebrada por diferentes actores, entre ellos el representante de Infonavit:

“que resuelva, entre otros, el problema de la vivienda de los sectores marginados, es correcta, porque contribuiría a resolver carencias de los no asalariados” (*El Porvenir*, 04-03-1973).

#### **4.1.1. La creación de Fomerrey: la política social de los 70.**

Fomerrey se crea el 29 de junio de 1973, constituido por el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal con un fondo de 45 millones de pesos y 7 millones de pesos respectivamente para la compra de terrenos, además de un terreno ubicado en el municipio de Escobedo; se estipula una duración del fideicomiso de 20 años y el objetivo de:

“atender al desarrollo armónico urbano de la ciudad de Monterrey y su área de influencia, a los problemas de precarismo, así como el problema habitacional en la misma, motivado por el crecimiento de dicha área metropolitana previsible para su expansión en los próximos veinte años, promovió la constitución del Fideicomiso “FOMERREY”...” (Fomerrey, 1973, F. 4)

La construcción de Fomerrey responde a la lógica de un marco institucional de bienestar dual en un Estado que por un lado atendía a los grupos asalariados y, por otro, a la mano de obra sobrante, reforzando así la idea de la desigualdad como parte del modelo de desarrollo. Se conoce como sistema de bienestar dual el modelo implementado durante el ISI, que privilegió a la población urbana, particularmente al mercado laboral y con características corporativas (Barba, 2004; Filgueira, 2005).

En los albores de la década de los 70 la prensa muestra las invasiones como un mal necesario, por lo que la opinión pública se presenta como un fenómeno tolerable; sin embargo, la aparición de grupos de izquierda al frente de estas invasiones lleva a un cambio en las ideas sobre el problema de vivienda. El discurso empieza a cambiar, particularmente entre los grupos cercanos a los dueños de las tierras, por lo que soluciones como Fomerrey no eran suficientes como lo dice el presidente de la Asociación de Fraccionadores de Monterrey A.C.:

"Para nuestra Asociación, el valor más importante en juego en estos momentos, es el principio de autoridad. Ninguna solución que se adopte, aún reconociendo la real necesidad de vivienda de muchas familias invasoras, debe fincarse en la aceptación del atentado y la anarquía." (*El Norte*, 03-07-1973)

Y es que a la par de las invasiones lideradas por el MTYL en varias zonas de la ciudad, el AMM se veía como un campo de acción de la guerrilla urbana. Un hecho que particularmente convulsionó a los grupos de poder regiomontanos fue el asesinato de uno de los empresarios más importantes del estado, Eugenio Garza Sada, el 17 de septiembre de 1973. Días después del hecho, la prensa relacionaba a los guerrilleros con el movimiento, pues encontraron refugiados en Topo Chico a los presuntos asesinos (*El Norte*, 23-09-1973).

En este contexto, las discusiones en torno al problema de vivienda cambian de tono por la aparición de estos grupos de izquierda, pero también porque las acciones de política pública permite tener mayor información sobre la situación. Por ejemplo, la Oficina de Colonos y Posesionarios daba sus reportes sobre la situación del problema en julio de 1973; se presentan datos como resultado del trabajo de la propia oficina para reconocer la magnitud del problema. Esta oficina reconoce que para la fecha citada existían 100 mil personas ocupando terrenos particulares, municipales y federales sólo en el municipio de Monterrey; 7 mil familias se encontraban en terrenos municipales, 2 mil en terrenos federales y 7 mil en particulares; además se aseguraba que 50 mil familias podían convertirse en invasoras dada su situación precaria (*El Norte*, 03-07-1973).

Con la aparición de Fomerrey esta información se amplía; de acuerdo con el Primer Informe de Actividades de la institución (1974) el problema del precarismo en el AMM se traduce en 114 zonas de asentamientos irregulares, en la que habitan 32 mil 500 familias (180 mil personas) en un superficie de 430 hectáreas en los municipios de Monterrey, Guadalupe, San Nicolás, San Pedro Garza García, Santa Catarina, Escobedo y García. De estas áreas, 49% terrenos de propiedad privada, 22% a federales, 13% a municipales, 7% a predios ejidales, 3% a propiedad estatal y de 6% se desconocía la situación de propiedad; además reconocían la existencia de 150 uniones de colonos.

Así, tanto el reporte de 1973 de situación de los asentamientos irregulares hecho por la Oficina de Colonos y Posesionarios, como el de Fomerrey de 1974, muestran que los principales terrenos invadidos eran propiedad privada. En este contexto de conflicto social surgen las instituciones de vivienda para atender a los grupos de mayor marginación, que formaban estos grupos invasores; una momento de crisis fue la oportunidad para la creación de una institución que ofertara nuevos marcos de limitaciones a los organismos. Es precisamente en estos momentos de crisis cuando las políticas pueden cambiar pero no sólo a nivel técnico, sino para reconstruir a niveles normativo y de valores, pues son las oportunidades para discutir las ideas de fondo que las constituyen (Schmidt, 2008; 2010).

Fomerrey se crea oficialmente en 1973 pero es hasta 1974 que comienza sus actividades, con el nombramiento de Ricardo Canavati como director suplente. Si bien el Comité Técnico fue conformado el 11 de febrero de 1974 (*El Norte*, 02-03-1974) es hasta el nombramiento de Canavati —en abril de 1974— que aparece el organismo en términos reales y —de acuerdo con las fechas del primer informe— es el 2 de mayo de ese año que empieza a funcionar (Fomerrey, 1974). Los diferentes entrevistados reconocen el papel de Canavati como ejecutor de la idea de Farías:

I/1/70/3 MA: Luis Marcelino Farías y a él se le ocurrió la idea de crear un instituto de gobierno para resolver el problema de la vivienda, y en él se generó Fomerrey, ¿sí?. Pero Fomerrey no agarró forma, legalmente lo constituyó él, pero el que realmente lo inició fue Pedro G. Zorrilla Martínez y él como gobernador del estado le dio el nombramiento al primer director de Fomerrey, que se llama Ricardo Canavati Tafich... A Ricardo Canavati se le da el nombramiento, si hubiera sido otro pos hubiera metido o escondido ese nombramiento y ahí hubiera quedado.

El papel de los tomadores de decisiones para el cambio institucional es decisivo (Ostrom, 2000); en el caso de Fomerrey, el fideicomiso se llevó a la práctica con Ricardo Canavati como tomador de decisiones, con experiencia política previa muy cercana al presidente de la República. Bajo su dirección se vivió una gestión centralizada en el líder, pues por él pasaban todas las decisiones; incluso la distribución de terrenos a los beneficiarios directamente, como lo muestra la experiencia de una de las informantes habitantes de uno de los primeros fraccionamientos de Fomerrey:

III/7/70/2 BF: Y anduve también con Canizales y con Canavati, fue él quien me dio este terreno, me dio uno pero ya estaba ocupado y luego me dio otro que también estaba ocupado y después ya vine a parar en éste.

De acuerdo al primer informe del organismo, la intervención de la institución se hacía por medio de dos acciones: la regularización de los predios invadidos y la reubicación de invasores en lotes del organismo. La regularización se daba cuando se podía llegar a un arreglo entre propietarios y ocupantes en el cual Fomerrey intervenía como “órgano conciliador” (Fomerrey, 1974: F.1); cuando no se podía llegar a un arreglo de compra-venta, se ofertaba a los colonos un lote en fraccionamientos de Fomerrey. El total de familias regularizadas en el primero año de ejecución del organismo fue de 3 mil 078, mientras que se trasladaron a los fraccionamientos populares 1 mil 630 familias. Además de ofertar lotes, entre las capacidades de Fomerrey se encontraba la construcción de vivienda, como lo estipula el Contrato de Fideicomiso:

“la “Fiduciaria” efectúe pagos correspondientes a obras de infraestructura urbana y su equipamiento, de lotificación, de construcción de viviendas, así como que pueda efectuar ventas, cobros y actos de administración, todo ello en los términos de las autorizaciones que reciba del referido Comité Técnico.” (Fomerrey, 1973, F.7)

En los primeros meses de funcionamiento de la institución se llevó a cabo un proyecto de vivienda del que se decía era el más ambiciosos y respondía a las normas de calidad, construcción, higiene, durabilidad y habitabilidad (Fomerrey, 1974). Como prueba se llevó a cabo la construcción de 40 viviendas con costos totales de 4 mil a 10 mil pesos; se utilizó el sistema de autoconstrucción, es decir se usó la mano de obra de los propios beneficiarios.

Durante sus inicios, Fomerrey era un organismo con poco personal y pocos recursos, en los primeros meses; apenas seis o siete personas, según un informante; la atención se daba cara a cara; incluso no se contaba con los recursos suficientes para pagar la nómina, como narra la empleada del área de Recursos Humanos de esta institución:

V/FOM/2/ AP Era un organismo pequeño, apenas empezaba, con escasos recursos, con carencias, y batallábamos para pagar la nómina...

Si bien en nómina aparecían pocos, según cuenta la informante; había otros empleados que dependían de un pago de Fomerrey pero que no estaban en la nómina, tal es el caso de los 200 albañiles que contrataron para trabajar en obras del programa rural de Indeco y en residencias con las que la institución contaba en los fraccionamientos, así como en la fábrica de block (Fomerrey, 1974). Aunque no hay datos sobre esta fábrica, uno de los informantes recuerda que la constructora que proveía de block a los habitantes era de Canavati, sin embargo, en el primer informe se habla de la compra de ésta por parte de Fomerrey. Además, la institución también contaba con capacitación de oficios técnicos y administrativos y organizaba actividades deportivas como torneos de volibol (Fomerrey, 1974). Así, la diversidad de acciones muestra una institución que bien fue creada para resolver el problema habitacional, pero cuyos alcances iban más allá que la provisión de un lote.

Fomerrey contaba con pocos recursos y poco personal por lo menos en nómina, por lo que los líderes se convirtieron en intermediarios informales entre la gente y la institución mismos que serían retribuidos con favores políticos:

III/7/70/15 BF: Venían a hacer juntas al campo. (¿Quién les hacía las juntas?) Canizales venía hacer las juntas (¿Para qué?) Para decirnos como iba todo. Él nos decía cuando se iba a introducir el agua o si nos van a poner la luz, porque con él nos íbamos a quejar de todo lo que nos pasaba aquí cuando llovía; entonces, íbamos con él a quejarnos.

I/1/90/5 GC: Mira, Fomerrey realmente había pasado por etapas muy fuertes de liderazgo en el que los líderes tomaban las decisiones de los terrenos, las asignaciones y sobre todo a quién darles la vivienda. Se manejaba mucho ese liderazgo muy fuerte, lo podemos llamar participación popular o comunitaria...

A través de ellos se organizaba a los grupos, se distribuían los lotes, se vigilaba y además se daba la información a los futuros beneficiarios, como lo narra una de las lideresas:

I/3/90/47 GM: La información se la dábamos nosotros, nosotros éramos las que informaban porque el gobierno no informaba ni andaba haciendo alguna propaganda para dar información a la gente, no...Con Fomerrey, íbamos con los representantes de Fomerrey y nos decían cuántos. Nos daban la lista y nos decían cuántos...yo te decía que nos daban 400 lotes, ya teníamos 400 lotes nomás que no sabíamos en que parte. Entonces ya iban los directivos, iban los trabajadores y nos ponían este...nos daban los terrenos, ya se les asignaban a cada persona.

La informalidad con la que inicia Fomerrey no sólo alcanza las actividades llevadas por el organismo, sino que va a las prácticas de compra-venta entre la institución y el comprador del lote; la falta de procedimientos claros para atender a lo demandantes era cotidiana:

V/FOM/1/CM: Al solicitante él nada más le entregaba una hoja con la firma de él para que pasara hacer sus trámites y se agilizara pronto su adquisición de su terreno.

Los tiempos para obtener una vivienda eran largos, las peripecias que cada solicitante debía sortear eran muchas. Por meses acudían a las oficinas de Fomerrey desde la madrugada —incluso pernoctar ahí— para tener mayores posibilidades de obtener un terreno, como el caso de una informante. Cuando ya conseguían el terreno, debían quedarse en él pues si no se habitaba inmediatamente podía ser reasignado:

III/7/70/2 BF: Porque ya habían dicho que si no lo habitaban se lo quitaban. Entonces ya nos vinimos derecho y llegamos aquí y éste estaba solo todavía no lo ocupaban, entonces aquí me dejaron [...] ya nos trajimos una cama, pusimos un techito de tela con cobijas y así nos vinimos a dormir aquí y así fue como conseguimos este terreno.

La informalidad y los pocos recursos de que disponía Fomerrey crea las oportunidades para la aparición de los líderes; éstos se presentaban no sólo para disminuir los costos de la organización sino también de los demandantes que reconocían el potencial de los líderes para la negociación; Ostrom (2000) reconoce que las habilidades y capacidades de los líderes son determinantes para cambiar las instituciones, sin embargo, aquí se muestra que también lo eran para mantenerlas.

En los inicios de la institución, los demandantes acudían al edificio de Fomerrey que se localizaba en un departamento en la esquina de Félix U. Gómez y Colón que se va ampliando con los años:

I/1/70/6 MA: Principia en el edificio Quintanilla, en Félix U. Gómez y Colón, en un departamentito, ahí son una seis o siete personas. Así principia Fomerrey. Posteriormente nos cambiamos a José de Alvarado en Residencial Española, rentando dos locales. Y empieza a hacerse la estructura de Fomerrey con los diferentes departamentos. Que aquella estructura sigue permaneciendo a la fecha.

En 1975 se empieza a dar forma a la institución, se adapta una casa como oficina primeramente, mientras casas aledañas dan albergue a distintos departamentos de la institución:

V/FOM/4/ AP: ...eran pocos porque el edificio era de cuatro pisos y las oficinas eran departamentos muy pequeños, incluso estaba dividido porque el departamento de Informática era la casita que está enseguida —porque tuvieron que rentar enseguida—, el departamento Técnico y de Integración Social donde se hacían las solicitudes de los terrenos donde estaba era más adelante. Rentaban tres locales para las oficinas de Fomerrey, estaba dividido pero muy unido.

La magnitud del problema, lo amplio de los objetivos de la institución así como la falta de recursos llevaron a Fomerrey a implementar una política de manera artesanal, sin procedimientos claros para atender las demandas que conllevaba el problema habitacional que atendía y, sobre todo, sin conocimiento profesional del desarrollo urbano y de vivienda:

I/1/70/7 MA: Sí. Esto es: se limpiaba el terreno, primero se hacía el levantamiento... Se limpiaba el terreno, se notificaba, se marcaban con cal los lotes y venía la gente y se le asignaba.

V/FOM/1/NH: Antes se entregaban los lotes caleados; caleados quiere decir que pues sabíamos cual era el predio y a cinta o pasos poníamos cal y así las personas se metían...

Los siguientes años significaron etapas de aprendizaje y hubo un incremento en las acciones de la institución en materia de vivienda, como lo muestra el Cuadro 15:

Cuadro 15. Acciones Fomerrey 1974-1978\*

AÑO	Num. Fracc.	Familias regularizada	Familias reubicadas por Fomerrey	Escrituras entregadas
1974	2	3078	1630	*
1975	7	2000	5300	*
1977	5	15000	10000	*
1978	3	15000	13300	3000

Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos de los informes de actividades de Fomerrey (1974, 1975, 1977 y 1978).

\* No existe información.

Los datos muestran no sólo el crecimiento en acciones de la institución, sino también la presencia del organismo en los municipios del AMM. En el primer año se inauguraron Fomerrey 1 Topo Chico y Fomerrey 2; el primero se encuentra en el municipio de Monterrey y el segundo se encontraba en Santa Catarina. Para 1978 ya había fraccionamientos en tres municipios más del AMM y uno fuera de ella: Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Escobedo y Ciénega de Flores.

Sin embargo, no todos los municipios permitían el trabajo de Fomerrey en su territorio; particularmente la institución tuvo fuertes desencuentros con el gobierno panista de San Pedro. De acuerdo con la nota periodística de septiembre de 1974, cuando el personal de Fomerrey intervino ante damnificados por lluvias que vivían en los márgenes del arroyo El Obispo, en San Pedro Garza García, el alcalde llamó a una diputada priista para decirle “que se fueran a dar promesas a otra parte” y tachó a los primeros como “muchachitos inexpertos de ideas raras” (*El Norte* 27-09-1974); la razón de la aparición del programa era entendida como un recurso político. El sistema de bienestar mexicano se caracterizaba por ser esencialmente político, por asumir el bienestar de manera corporativa y porque buscaba preservar las diferencias, practicando una política social excluyente y no democrática que impulsaba relaciones clientelares. Fomerrey se construyó como una institución clientelar, siguiendo las pautas del régimen corporativista, que tenía un amplio marco de informalidad (Barba Solano, 2006).

La creación de Fomerrey era reconocida como una acción de respuesta a la necesidad de vivienda para grupos de escasos recursos como mecanismo de justicia redistributiva (*El Porvenir*, 08-03-1976); sin embargo, otros la reconocen sólo como un paso político para cooptar a los grupos pobres, los cuales se traducirían en botín político:

IV/0/70/7 CM: Nace para manejar políticamente para todas esas necesidades de vivienda. Para los grupos de la CTM y de la CROC, para los diferentes grupos, tanto que no sé cómo se asignaban ni qué cantidad a cada uno, pero me imagino que dependiendo de los miembros que tuviera.

Pero particularmente se entendía como acciones contrarrestar la fuerza que estaba tomando el MTYL en un contexto de conflicto social como el que se presentaba en la ciudad:

III/9/90/8 JG: Fomerrey se crea porque hace, pues yo creo que en los 70, en los 70 no existía pero existe Tierra y Libertad, se invaden los terrenos que eran del señor Brandy, si mal no recuerdo, y ahí tienes, se empezaron a disparar las invasiones. Entonces el Gobierno del Estado tenía que hacer algo para detener los disparos, o sea para detener las invasiones y fue cuando creó Fomerrey.

V/FOM/1/NH: Por orden de Pedro Zorrilla se inició este fideicomiso para evitar las invasiones, dotar de lotes a personas de escasos recursos.

Unos años después del nacimiento del organismo, el propio gobernador Zorrilla, en entrevista con el secretario de Hacienda y el director de Nacional Financiera S.A. (NAFINSA), en busca de mayores recursos para la institución, reconoce que Fomerrey "no solamente está resolviendo el problema de la vivienda, sino que además tiene la significación de que ha sido también un solución para impedir que se generen mayores tensiones sociales" (*El Porvenir*, 25-07-1978).

Fomerrey, como política social, seguía la lógica del modelo imperante pues no se circunscribía a resolver problemas de bienestar social sino que servía para imponer una lógica política. Así, el marco institucional imponía las reglas que Fomerrey debía implementar siguiendo el modelo corporativo del sistema, por lo que las decisiones en materia de vivienda eran tomadas por los políticos al frente de la administración, por ejemplo, en junta de comité el director de Fomerrey propone estipular una aportación de 3% por parte de los fraccionadores para crear una reserva territorial para la institución (Fomerrey, 1975).

Los presupuestos de Fomerrey estaban conformados por un fondo estatal y federal, en 1975 se reforma el artículo 39, Cap. 1 de la *Ley de Urbanismo y Planificación* con lo cual se obliga a los fraccionadores a aportar una superficie de terrenos sin urbanizar en favor del Estado que equivale a 3% del área total no urbanizada, "especificando como una alternativa que dicha transmisión de la superficie podrá hacerse directamente al Fideicomiso Fomerrey" (Fomerrey, 1975, F.24); así la institución logra tener reservas territoriales. De esta manera se imponía una política redistributiva característica del modelo de nación, teniendo en el centro al Estado como regulador del mercado y la provisión de servicios a través de una red de programas sociales como la vivienda (Novelo, 1992).

Fomerrey tenía como objetivo resolver el problema habitacional, sin embargo, su accionar involucraba también cuestiones sociales y culturales (*El Porvenir*, 29-05-1974), por lo que el organismo resentía el impactado de los conflictos sociales que se presentaba en la ciudad durante el primer lustro de la década de los 70; ejemplo de ello fueron los casos de la matanza de Granja Sanitaria y la aprobación de la Ley de Asentamientos Humanos.

El 18 de febrero de 1976, en la colonia Granja Sanitaria, se enfrentaron miembros de MTYL y la policía Auxiliar de Nuevo León cuando los colonos hacían trabajos de instalación de servicios. En este incidente murieron seis miembros del MTYL. Le sigue al enfrentamiento una serie de manifestaciones y campamentos en plazas públicas para pedir la destitución del Comandante Paura entre otras cosas:

“Como medida de presión, los poseionarios han instalado un segundo campamento en la Plaza Zaragoza [...] Asimismo se dijo que no dejarán que los culpables sean eximidos del castigo que se merecen, refiriéndose a los patrulleros que participaron en la balacera donde murieron cinco poseionarios.” (*El Norte*, 26-02-1976)

Como parte de la solución, los líderes del MTYL salieron a Culiacán a encontrarse con el presidente Luis Echeverría para buscar una solución (*El Norte*, 26-02-1976; 08-03-1976). Este hecho lleva al MTYL a conformarse en el Frente Popular Tierra y Libertad (FPTYL), debido a la división que se da en el movimiento a partir de este suceso<sup>13</sup>.

Otro momento de conflicto es el que se presenta con la confrontación entre el gobierno federal y los grupos económicos de poder que surge a partir de la Ley de Asentamientos Humanos. Esta ley daba facultades al Estado para actuar sobre propiedad privada de acuerdo con las necesidades sociales (*El Porvenir*, 30-03-1976; 21-04-1976).

Un estudio realizado por el ITESM por encargo de Fomerrey muestra el panorama del problema de vivienda en este contexto de conflicto social y político: de 33 mil 055 familias precaristas, 15 mil 042 están regularizadas, 17 mil 963 faltan de regularizar y de estas últimas, 8 mil 492 son de Tierra y Libertad (Fomerrey, 1977). Lo que evidencia un avance en la solución del problema:

Cuadro 16. Solución precarismo Fomerrey 1974-1978

AÑO	Asentamientos irregulares	% Solución precarismo
1974	114	*
1975	80	30.00%
1977	192	61.00%
1978	*	65.00%

Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos de los informes de actividades de Fomerrey (1974, 1975, 1977 y 1978).

\* No existe información.

Durante la gestión de Ricardo Canavati se construyó la estructura de Fomerrey, se dio a conocer y se extendió una red de acciones que posicionaron a Fomerrey como la principal institución de vivienda en el AMM:

Cuadro 17. Período 1974-1979

Programas	Núm. Acciones
Lotes de terrenos	18983
Servicios de energía eléctrica	17319
Financiamientos material	13450
Pie de casas	100
Fraccionamientos	37

Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos: Fomerrey 1983, Fomerrey 1979.

<sup>13</sup> Este momento del MTYL será tratado ampliamente en el siguiente apartado.

Pueden identificarse distintas etapas en el desarrollo de Fomerrey y la política de vivienda; la primera se da con Canavati al frente del organismo, entre 1974 y 1979; cuando nace la institución y se construye de manera incremental, en una reajuste constante de su accionar en función de la demanda del recurso pero también de las presiones que imponía el contexto de conflicto; pues las instituciones no sólo se construyen en un marco de limitaciones formales sino también informales, como ideas e ideologías (March y Olsen, 1997; North, 1993).

De acuerdo con la primera auditoría hecha a la institución, la administración de 1973-1979 muestra las irregularidades de su gestión, particularmente se resalta la falta de cobro de los lotes, por lo que las cuentas por cobrar ascienden a 179.7 millones de pesos; además, no se cobra el 2% establecido por pagos no realizados, las compras de material se hacían sin cotizar en el mercado local, no existía contrato de arrendamiento de las máquinas rentadas; se concluye que hay amplias pérdidas (Fomerrey, 1979) y que Fomerrey no es un organismo autofinanciable. Durante los primeros años, la institución gastaba en cada familia beneficiada 7 mil 855.11 pesos; pero de las 35 mil familias precaristas que demandaban un lote para construir su vivienda en 1975 (Fomerrey, 1975), solamente 18 mil 983 fueron beneficiadas entre 1974 y 1979, lo que significa que 45% de estas familias se encontraban sin ser atendidas y más de la mitad vivía en terrenos liderados por el FPTYL (Fomerrey, 1977). En resumen, la capacidad de Fomerrey durante los primeros años no permitió la solución del problema de vivienda, por lo que puede afirmarse que la demanda y su atención seguían manteniéndose entre lo formal y la informalidad.

De acuerdo con los datos vertidos, resulta evidente que el problema de vivienda no sólo se circunscribía a la provisión de los recursos básicos de bienestar social, sino que iba de la mano con la demanda de espacios políticos, en lo que la informalidad se volvía una oportunidad para actores colectivos diversos, desde sociales hasta político. Así, Fomerrey se presentaba no sólo como una política de vivienda, sino también como la arena a través de la cual se imponían reglas y normas para encauzar la interacción de los diferentes actores colectivos que encontraron una oportunidad en el marco institucional —político, económico y social— en la década de los 70.

La entrada a nivel nacional de un nuevo gobierno significó cambios en las reglas, normas e ideas sobre el problema de vivienda en el AMM. A nivel local se construyó una nueva oportunidad para resolver el problema de vivienda, particularmente para los grupos que habitaban las zonas dirigidas por el FPTyL, pero una limitación para la participación de grupos de izquierda. El nuevo gobernador de Nuevo León, Alfonso Martínez Domínguez; crea el programa Tierra Propia, que permitió a habitantes de Tierra y Libertad y colonias aledañas regularizar sus predios:

III/8/70/4 OT: Martínez Domínguez proclama Tierra Propia, Tierra Propia para regularizar todo el terreno; ya de ahí, la gente empezó a ver un cambio y una puerta abierta para regularizar tu terreno. ¿Qué dijo? Nosotros dijimos, bueno, pues la mayoría ya está cansado, ya no queremos estar en contra del gobierno; gobierno viene y te ofrece las facilidades para adquirir tu terreno, pues adelante, pero ya fue más de que ya con Martínez Domínguez pues ya logramos el objetivo, que era el que se perseguía, que te regularizaran el predio.

Sin embargo, la llegada de este nuevo gobierno también significó una limitación en el campo de lo político:

II/6/90/5 JC: Llegó Martínez Domínguez a dismantelar, no solo o a tratar de quitarles fuerza y no solo a “Tierra y Libertad”, sino en general a todos los movimientos progresistas y todos los movimientos democráticos y los movimientos que tuvieran por lo menos un contrapeso al poder que tenía y que sigue teniendo la derecha y los grupos empresariales en Monterrey.

Las instituciones reducen la incertidumbre pues crean reglas y limitaciones a la sociedad (North, 1993). De esta manera, la creación de una red institucional que atendiera las demandas de vivienda de los grupos de escasos recursos da un marco de acción a los grupos de colonos y define las normas para acceder a los servicios de estas instituciones. A la par, crea limitaciones para los grupos de izquierda, quienes a principio de la década habían aprovechado la necesidad de los grupos de colonos que no encontraban respuestas formales a sus demandas. Esto se ve particularmente con el cambio del gobierno local, es decir con la llegada de Alfonso Martínez Domínguez a la gobernatura, sin embargo, el proceso que inicia con la Oficina de Colonos y Posesionarios, seguido por Fomerrey y finalizado con el Programa Tierra Propia, responde a una lógica incremental que se va construye a partir de la experiencia de los tomadores de decisiones y el cambio del contexto sociopolítico.

La creación de Fomerrey, como política social, responde a una necesidad material pero también al contexto sociopolítico. La institución se crea ante la falta de espacios formales para la demanda de terrenos; si bien inicia con procedimientos informales y mecanismos que se gestan con la experiencia cotidiana, su construcción es incremental, con una organización que va conformándose con la experiencia de los ejecutores de la política, y que los propios saberes de los tomadores de decisiones así como de los líderes para su desarrollo. A finales de la década se muestra ya una estructura del organismo y procedimientos —formales e informales— para realizar su labor.

Durante los primeros años de Fomerrey se ejecuta una política pública con una racionalidad de uso clientelar política, con mecanismos de control al beneficiario, como los terrenos sin servicios, la obligación de mantenerse en él, los tiempos de espera para obtenerlos; dándole al beneficiario una categoría inferior como ciudadano caracterizado por un Estado social dual cuyas políticas era el obrero el sujeto central. Sin embargo, este carácter inferior que le otorga la política representa la oportunidad para los grupos de izquierda que ven en ellos la fuerza de su movimiento. Por lo tanto, la aparición de Fomerrey no puede desligarse del contexto sociopolítico que se daba en la ciudad; la lucha de diferentes fuerzas sociales y políticas soporta la idea neoinstitucional de que los miembros de una sociedad transforman las instituciones al buscar satisfacer sus necesidades (Vergara, 1997). Sin embargo, como afirma March y Olsen (1997), el cambio institucional no es siempre óptimo pero permite bajar la incertidumbre entre los grupos, para muestra el accionar de Fomerrey en esta época.

La incertidumbre como “situación donde no se puede determinar la probabilidad de un hecho y en que, por consiguiente, no es posible hallar una vía y asegurarse contra tal ocurrencia” (North, 1993: 162), es una constante en el problema de vivienda de la década de los 70 y se relaciona con un temor a la llegada del comunismo por parte de los sectores medios, que ven incrementado el número de partidarios en la ciudad con la aparición del MTYL; pero también con la falta de espacios de un amplio número de ciudadanos que vivían el día a día buscando solucionar su necesidad de vivienda. Así, el

cambio institucional no sólo debe registrarse desde el campo de lo material sino también reconocerse la importancia de las ideas como promotoras del cambio.

La información tiene un papel muy importante en la construcción de las instituciones para la toma de decisiones en la política pública; las corrientes tradicionales de política pública asumen que la respuesta a un problema público se da cuando se conoce bien éste; sin embargo, lo que muestran los datos observados en el caso de la construcción de una política de vivienda es que no se tiene claro el problema hasta que se construyen las instituciones de vivienda: primero, la aparición de la Oficina de Colonos y Posesionarios, posteriormente Fomerrey crea sus propios mecanismos para obtener información que le permita ir perfeccionando la política; como consideran March y Olsen, “en política pública a menudo no se sabe cuál es la pregunta hasta que no se sabe la respuesta” (1997: 57).

#### **4.2. Los primeros pasos de la descentralización: hacia un nuevo modelo de desarrollo**

La entrada al gobierno federal de José López Portillo estableció los primeros pasos para el cambio de modelo en el país, pero fue con la entrada de Miguel de la Madrid cuando México adoptó un modelo de desarrollo liberal sostenido en los postulados del Consenso de Washington. La descentralización promovida en los años 80 se volvió el bastión en la construcción del nuevo federalismo que prometía el Estado.

Durante la construcción del México posrevolucionario, la centralización se presentaba como una necesidad para el proyecto de nación; el nuevo federalismo requería de la descentralización para “fortalecer a la Nación, hacer más eficiente a la economía y más justa e igualitaria a la sociedad” (Soberón y Martínez, 1996: 372). La descentralización era un requisito para la apertura comercial, se buscaba una reestructura de las instituciones políticas que permitiera la integración del país a la competencia internacional. Con la reforma al Artículo 115 Constitucional se buscaba ampliar los mecanismos de participación de los Ayuntamientos, particularmente en el área de servicios públicos así como en la planeación del uso de suelo y recaudación de impuestos por propiedad territorial

Otro elemento importante de la descentralización era la búsqueda de nuevos procedimientos que permitieran la modernización y eficiencia de la administración pública; para lo cual la transferencia de responsabilidades de gobiernos locales se vuelve crucial. La descentralización se convirtió en uno de los propósitos del Gobierno Federal pues “constituye un medio fundamental para reforzar la tesis federalista y vitalizar las tres instancias de Gobierno...” (Fomerrey, 1984, F. 2).

En el caso de Fomerrey la descentralización se ve traducida en la retirada de la Federación en la provisión de recursos para esta institución. Así, la modificación de 1984 al convenio de Fideicomiso Fomerrey tiene el objetivo de retirar al Gobierno Federal como fideicomitente, dejando al Gobierno del Estado al frente del mismo. Lo anterior en congruencia con una lógica nacional que buscaba el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica a través de “la transferencia al régimen estatal de determinadas funciones que están a cargo de entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal” (Fomerrey, 1984, F.7).

Sin embargo, para Martínez y Ziccardi (2000) más que la eficiencia con la descentralización se buscaban nuevas bases de institucionalidad y gobernabilidad. Así, el desarrollo institucional se convertía en uno de los compromisos centrales de los gobiernos locales, que tendrán un particular impulso en los 90.

#### **4.2.1. La eficiencia en Fomerrey: los años 90**

Las reformas sustentadas en el Consenso de Washington se implementaron para encaminar a los gobiernos latinoamericanos hacia la creación de entornos institucionales favorables para el libre mercado; se justificaban en planteamientos sobre el fracaso de los regímenes nacionalistas y populistas que habían impulsado el modelo ISI y promovían el respeto de los derechos de propiedad (Barba Solano, 2004). En los años 90 se vive la continuidad de un nuevo marco institucional que se inicia su gestó en México desde 1982 y que se sustenta en valores de propiedad individual, igualdad, seguridad individual y libertad (Alonso, 1992). De esta manera, una serie de cambios es promovida en las instituciones de gobierno para crear un nuevo marco con una lógica diferente a la corporativista de los años posrevolucionarios; Fomerrey no es la excepción.

El modelo de corte liberal implementado iba encaminado a una mayor democratización de las instituciones para contrarrestar el clientelismo característico del modelo corporativista mexicano. Sin embargo, este proceso se presenta de manera muy lenta en Fomerrey, pues prevalecían los intereses políticos sobre la eficacia de la política pública, como lo muestra el Acta 8. En ella la toma de decisiones se plantea en función del panorama político que se avecinaba; se plantea la necesidad de la autorización para la compra de hectáreas en áreas conflictivas —como Topo Chico donde se encuentra un bastión político de los partidos de izquierda— con el objetivo de “dar solución expedita a los problemas político-sociales que se avecinan” (Fomerrey, 1990, F.7); esto en un contexto de elecciones.

Para principios de 1991, Fomerrey contaba con 150 fraccionamientos distribuidos en el AMM y era el principal proveedor de lotes y viviendas de autoconstrucción. Se reportaba que del total de la provisión de lotes y viviendas, de 50% al 55% había sido ofertado por Fomerrey y Proviléon, 25% a Infonavit y de 15% al 20% fue desarrolladas por promotores privados (*El Porvenir*, 09-02-1991). Por lo tanto, Fomerrey era el principal proveedor de espacios habitacionales en el AMM pero también de cooptación de fuerza política; por lo cual la pluralidad partidista que se configuraba las elecciones no era ajena para la institución. En reunión de comité se describe un panorama político complejo, con fuerzas políticos diferentes al PRI en el tema de vivienda, como la presencia de grupos del PRD y se teme que “este problema pueda empañar el gran esfuerzo realizado por el Gobierno del Estado” (Fomerrey, 1990, F.7).

##### *4.2.1.1. Fomerrey y el cambio ante el contexto político electoral*

El uso de la institución como escenario electoral presentaba a Fomerrey ante la opinión pública como un recurso de uso electoral, pues se acusaba que los recursos públicos de la institución eran utilizados para las campañas políticas:

"Indicó que nadie se detiene a analizar el fondo del desarrollo de la jornada electoral que implica el reconocimiento público de la utilización por parte del PRI, de fondos

público de todo el personal del estado, las presiones vía Fomerrey, CNC, Une, la manipulación de la conciencia pública." (*El Porvenir*, 13-07-1991)

Sin embargo, el pluralismo partidista que se presentaba en el contexto político estatal permite reconocer que la lógica clientelar no era una práctica exclusiva del gobierno priista. El uso de recursos públicos como mecanismos de cooptación en el área de vivienda para grupos de escasos recursos se daba de igual manera en otros grupos con recursos públicos que manejar. En municipios donde gobernaba la oposición, como el municipio de San Pedro, el candidato a la alcaldía por el PAN entregaba las últimas escrituras de una colonia apoyada con un programa municipal como parte de sus actividades de campaña (*El Porvenir*, 20-02-1991). Así las prácticas clientelares permeaban a los diferentes grupos políticos, pues era parte de la cultura política heredada.

Por otra parte, si Fomerrey era un importante bastión político para el PRI, las elecciones de 1991 mostraban un cambio en la tendencia del voto:

"Pese a que en anteriores elecciones, la influencia priísta era notoria en los Fomerreyes, ahora la votación de las familias precaristas favoreció al PAN." (*El Norte*, 11-11-1991)

Las elecciones de 1991 —para gobernador o presidencia municipales— mostraron el marco institucional político que vendría a reconfigurar los espacios de poder en el AMM. Si bien en el nivel estatal la gobernatura seguía en manos del PRI, las preferencias del voto mostraban el crecimiento del electorado panista. Las elecciones municipales lo confirmaban: por primera vez el PAN ganaba cinco alcaldías en Nuevo León: San Pedro, San Nicolás, Santa Catarina, Santiago y Montemorelos. Más allá, este partido tenía un crecimiento considerable de 110 mil 351 sufragios obtenido en 1988 a 195 mil 693 en 1991. Por otra parte, grupos de izquierda se concentraban alrededor del PRD, que crecía su presencia en la zona liderando grupos que demandaban espacios habitacionales (Fomerrey, 1990).

La administración surgida en este competitivo marco electoral se encuentra con un Fomerrey con una demanda acumulada de espacios habitacionales. Los datos indican que las invasiones eran una de las prácticas comunes entre los grupos de escasos recursos para obtener vivienda. Para este año —1990— se reconocía la existencia de 300 predio irregulares según reportaba el Programa Tierra Propia (*El Norte*, 03-12-1991). A pesar de que durante la administración 1985-1991, Fomerrey incrementó en 100% la asignación de lotes, al principio del decenio el déficit ascendía de 3 a 4 mil lotes para vivienda; la institución argumentaba falta de recursos así como la devastación causada por el huracán Gilberto; 15 mil millones de pesos que pertenecían a la institución fueron invertidos en los damnificados (*El Porvenir*, 20-02-1991).

En este marco político y social, Fomerrey inicia un programa denominado *Integridad total*. En él se delinean las normas bajo las cuales se implementarán las acciones de la institución. Se plantea un cambio para que el organismo pase de asignar lotes a ser promotor de la integración social dignificada, reconociendo la importancia del ejercicio racional de los recursos, por lo que se plantea como obligación: "ser más solidarios, justos, eficientes y efectivos en la consecución de sus objetivos de promoción social." (Fomerrey, 1992, F.5).

Las directrices de la institución se ajustarían a las propuestas de Programa Solidaridad (Pronasol), pues parte de los recursos de Fomerrey eran aportaciones de éstos. El programa *Integridad total* proponía tres vertientes: personal propio, nuevos Fomerrey y antiguos Fomerrey. Sobre el trabajo con el personal se planteaba la necesidad de capacitarlo así como de disminuir el mismo en 26%, de las 420 plazas existentes se reducirían a 310. Se obligaba a los nuevos fraccionamientos de Fomerrey entregar terrenos o vivienda con servicios básicos y se restringía la distribución de lotes caleados. Por su parte, el trabajo en los antiguos Fomerrey se limitaba a ejercer los lineamientos del Programa Solidaridad capacitando en las comunidades promotores que promovieran programas denominados de edificación: creatividad, participación cívica, participación política y liderazgo para el servicio (Fomerrey, 1992).

La participación ciudadana surge como un eje central en *Integridad Total*. Se habla de participación constructiva, se busca que los habitantes de estos fraccionamientos participen “en el marco, no de la reclamación, sino del convencimiento” (Fomerrey, 1992, F.7); mientras que para el trámite se plantea la atención individual, pues aunque reconoce la importancia de los líderes en otros momentos, en esta administración se plantea que:

“los trámites de nuevas solicitudes sólo los puede hacer el propio interesado. Luego, a las peticiones aprobadas se les ubica en lotes seleccionados por sorteo, sin considerar la central o agrupación a la que pertenezcan.” (Fomerrey, 1992: 13).

Desde los inicios de la institución la norma dictaba que la solicitud para obtener un lote en Fomerrey podía hacerse individualmente, pero en la práctica el uso de la organización encabezada por un líder vinculado a grupos políticos —particularmente al PRI— era una regla informal para tener acceso a la oferta de la institución. Por ejemplo, el año anterior a las elecciones, Fomerrey reconocía la atención de grupos afiliados a la CROC como prioridad:

“Un grupo de aproximadamente 200 familias adheridas a la CROC, tenían sus asentamiento en los terrenos en donde inicialmente se ubicaría el relleno sanitario, por este motivo y como prioridad se reubicó este grupo...” (Fomerrey, 1990, F.2)

Los datos permiten reconocer el proceso de cambio institucional en Fomerrey ligado a la atención del beneficiario como una manera de anticiparse al desafío de su poder, pues la expansión de las fuerzas políticas de oposición entre los grupos de bajos recursos mostraba las tendencias del panorama política plural que se avecinaba. Ayala Espino (2011) plantea que son tres las razones por las cuales los grupos en el poder permiten que se den los cambios institucionales: 1) porque son forzado a hacerlo, 2) porque se dan como una forma de anticiparse, como una manera de protegerse en el futuro de otros grupos que desafíen su poder; 3) porque la crisis lo exige, ya que los males públicos hacen que se requiera de este cambio que, por otro lado, puede ir acompañado de presiones internacionales (p. 30-31); en el caso de Fomerrey las elecciones recientes mostraban que las tradicionales prácticas podían convertirse en un problema para la institución.

*Integridad Total* no sólo proponía cambios en la atención al beneficiario, también delineaba la oferta de los servicios de Fomerrey en tres vertientes: lotes con servicios mínimos para autoconstrucción, un pie de casa, o una vivienda terminada. Para la última opción se apoyarían con el Instituto de Vivienda y constructoras privadas (Fomerrey,

1992). Así, Fomerrey ajusta sus acciones a la tendencia que se va gestando a nivel nacional. En octubre de 1992 se implementó el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, para simplificar los trámites de construcción, regularizar las propiedades, racionalizar los subsidios y dar mayor participación a los gobiernos estatales y municipales en las acciones de vivienda; y propiciar así un marco de eficiencia en el área. Se trataba de ir cooptando la autoconstrucción y darle entrada a las constructoras privadas, dejando al gobierno el papel de supervisor y no de proveedor (Boils, 2002).

De acuerdo con lo observado, Fomerrey responde a los procesos políticos y sociales que se presentan en los últimos años de los años 80 y albores de los 90 que buscan crear en la institución normas y reglas acordes al contexto político así como a los requerimientos nacionales. Este contexto responde a las consideraciones de Zuberiggen, (1995) quien señala que las instituciones deben ser entendidas como un producto de los contextos políticos, económicos y sociales y por lo mismo, las limitaciones formales e informales pueden convertirse en un obstáculo para el cambio.

Entre las limitaciones formales se encontraba la poca capacidad de respuesta de la institución ante una demanda cada vez más creciente. Al inicio de la administración 1991-1997 existían 6 mil 500 solicitudes en Fomerrey que en 1992 fueron depuradas, quedando 4 mil 129 a las cuales se les sumaron 3 mil 602 presentadas en el último año; en total eran 7 mil 731 solicitudes además se proyectaba que habría una demanda de 51 mil 631 lotes aproximadamente en ese sexenio; a la que Fomerrey no podría responder (Fomerrey, 1992). Tales limitaciones repercutían en poca capacidad de respuesta ante el demandante:

"Ya tenemos más de cinco años con solicitudes en Fomerrey y en todas partes y no nos arreglan nada, nos traen en juntas que son pura pérdida de tiempo para nosotros que trabajamos" (*El Norte*, 09-03-1993).

Los solicitantes de los servicios de Fomerrey se encontraban con largo tiempo de espera para obtener una respuesta, así como falta de mecanismos de información. De acuerdo con beneficiarios de la institución, el procedimiento podía llevarse más de un año:

II/8/90/2 GD: Que no había, siempre nos daban negativas. Éramos mi hermana y yo: íbamos y decían que no habían disponibles, que ahorita no tenían terrenos disponibles, ni pies de casa, ni de nada de eso. (¿Hicieron su solicitud?) Sí hicimos solicitud pero duraba mucho de que vengan dentro de... duró casi el año ahí en Fomerrey la solicitud y no la aprobaban.

Además no existía información que les permitiera a los solicitantes conocer los tiempos y procedimientos que implicaba iniciar un trámite en la institución, como era el caso de la caducidad de la solicitud:

III/9/90/5 JG: Mira incluso ahorita dices: bueno voy a Fomerrey, hago mi solicitud, si tu solicitud no sale en un año, ¿tu solicitud tu crees que tu ya hiciste solicitud y ahí la dejaste y en un momento dado te van a hablar? No, tu solicitud caduca cada año. Cada año desechan ese papel y cada año tienes que ir a hacer otra solicitud. Pero Fomerrey no te habla a ti para decirte: ¿sabes qué? Ya caducó tu solicitud; tienes que venir para hacer otra solicitud. Nosotros nos enteramos a raíz de las comisiones que fuimos...

La desinformación era recurrente en diferentes departamentos de trámites para el usuario; por ejemplo, entre las entrevistadas, usuarias de Fomerrey tenían confusión sobre los procesos de esta institución a diferencia de Tierra Propia:

**III/7/90/8 TF:** Cuando nos dieron estos terrenos dijeron que se iban a legalizar por Tierra Propia. Y así fue que ahora pues ya todo se pasó a Provileón, verdad, allá en Fomerrey vaya, en Fomerrey no Provileón, o sea que ya Tierra Propia ya es Fomerrey. Entonces por ahí por ese lado fue donde legalizaron, pero en Tierra Propia.

Esta opacidad presentaba un Fomerrey poco confiable, cuyos procesos no eran eficientes; el caso de cobros indebidos a varios grupos como ejemplo:

"El conflicto se inició en la Dirección de Cobranzas, que al parecer no conocía de un acuerdo que se había tomado entre la Dirección de Fomerrey y la Federación, en el sentido de cobrar únicamente mil 800 nuevos pesos por el engache." (*El Porvenir*, 04-11-1994)

Desde la estructura formal, la institución ineficiente es una de las opciones de elección que podía hacer el demandante; la otra oferta se da en el campo informal, construido a través de la experiencia, pues las elecciones se presentan a partir de similitudes y diferencias (March y Olsen, 1997); los demandantes habían experimentado que, ante la incapacidad de respuesta de Fomerrey, la confianza se depositaba en el líder y el grupo, depositario de la información.

El programa *Integridad Total* planteaba la necesidad de prescindir de los líderes como intermediarios entre la institución y el demandante; sin embargo, las nuevas reglas no habían contemplado crear canales de comunicación más eficientes con el beneficiario, que seguía encontrándose en los laberínticos procedimientos institucionales con falta de información oportuna y clara. Este escenario una arena de oportunidad para la continuidad de los líderes y la demanda en grupo, pues tenían acceso a la información e incluso formaban parte de la toma de decisiones:

**II/8/90/7 GD:** Cuando fuimos primero nos hicieron que hiciéramos una solicitud a todos y ya después cuando nos dijeron —porque no a todos nos dieron, nada mas a algunos— y a los que nos dieron, dimos el enganche y ya.

Estos líderes tenían acceso directo a la información porque formaban parte de la toma de decisiones:

**I/3/90/20 GM:** Se hacían juntas con Gobierno y asistían los líderes mayores; o sea, el secretario general de la Federación de aquellos años asistía con el Gobernador y planteaban las necesidades... A mí me preguntaban como secretaria general de la femenil, me preguntaban que qué necesidades tenía la gente y ya le explicaba yo. Ya les decía entonces ya el secretario general de la Federación planteaba a su vez las necesidades de la gente. Y le decían: "si usted no resuelve el problema, se van a meter" y tenían que trabajar ellos a marchas forzadas para repartir los lotes.

El uso de los líderes era una práctica histórica en la institución, la poca capacidad para responder a la demanda, para organizar las entregas y cubrir la necesidad de información de los demandantes llevaba al uso continuo de estos, pues aseguraban la contención de la acción colectiva de los grupos de escasos recursos que veían en la organización el único mecanismo de presión ante la falta de respuesta eficiente de la institución:

I/3/90/9 GM: Eso era rápido. Lo hacían rápido porque se tenía que resolver rápido porque la gente iba y estaba muy seguido ahí, se llenaba toda la calle Gonzalitos y la tapaban y cuántas cosas. Entonces, para que no hubiera eso nos resolvían rápido, o sea que cuando decían que ya estaba la solicitud ahí ya tenían 500 gentes. A mí me daban un área de 500 lotes juntos —para que toda la gente estuviera junta—, toda la gente que yo había llevado, ya nada más íbamos con los muchachos que eran los administradores y les entregaba a cada gente les entregaba su lote. No batallaban: ya cada gente ponía sus estacas, ponían su nombre en el lote y ya empezaban a trabajar para ellos.

En el caso de México el Estado corporativista construido como parte de un proyecto de nación posrevolucionario confería un papel central al líder, de ahí que esta práctica se entienda como una herencia cultural construida en la experiencia de los ciudadanos, a través de la cual se impone una lógica en la relación entre ciudadano e instituciones. La herencia cultural es un factor que impacta en la toma de decisiones tanto de los individuos como de los colectivos, pues estos acuerdos contractuales permiten a los primeros tener un marco para la elección (March y Olsen, 1997). Así, cuando las reglas informales se presentan como prácticas exitosas en la demanda de un recurso ante la ineficiencia de la institución, la informalidad se sobrepone a las nuevas reglas informales.

Sin embargo, estas estructuras mentales transmitidas culturalmente pueden convertirse en un obstáculo para la eficiencia de una institución (North, 1993). En el caso del problema de vivienda, el uso del líder y de los grupos era una práctica de los individuos para obtener un recurso, pero también era una práctica del poder en la lucha electoral; como muestran las elecciones de 1994, las prácticas clientelares tradicionales salen nuevamente a la luz pública:

"Desde hace dos semanas cerca de 200 precaristas que "colaboraron" en las elecciones municipales invadieron las tierras ejidales que se encuentran en litigio, para presionar el pago del trueque" hecho el 21 de agosto." (*El Porvenir*, 21-09-1994)

Así, el uso de reglas informales no era una práctica privativa de los actores sociales que demandaban vivienda, sino que permeaba a diferentes actores, como los políticos; entonces el cambio en una institución como Fomerrey no sólo requería de programas y reglas formales sino de mecanismos que fueran capaces de combatir la herencia cultural del corporativismo tradicional.

#### 4.2.1.2. *Construyendo una estructura formal: las reformas al contrato de Fomerrey*

En diciembre de 1994 el país entra en una crisis económica que lleva a un adelgazamiento en la política de vivienda para grupos de escasos recursos en el estado básicamente en dos ejes: el abandono del Estado en la construcción de viviendas de bajo costo y la desaparición de instituciones de vivienda.

Fomerrey se había caracterizado como un organismo que tenía como tarea principal ofertar lotes, en la cual la construcción de viviendas modestas eran proyectos recurrentes; la crisis iniciada a finales de 1994 lleva a la institución a abandonar los proyectos de vivienda:

"Fomerrey anunció la suspensión de los proyectos de construcción de viviendas definitivamente, y mientras dure la crisis económica sus metas y programas se

reducirán a la repartición de lotes con escasos servicios... Cervantes Vega señaló "a partir de ya queda suspendida la construcción de vivienda, pero vamos a resarcir la demanda con entrega de lotes con crecimiento porque así hemos construido 137 de los más de 160 fraccionamientos que tiene Fomerrey". (*El Porvenir*, 16-03-1995)

Además, instituciones como Proviléon, Programa Tierra Propia y el recién constituido Instituto de la Vivienda son incorporados a Fomerrey entre 1995 y 1996.

I/1/70/10 MA: Ese programa de Tierra Propia no desapareció, sino que se integró a Fomerrey. Y actualmente Fomerrey trabaja como fraccionamiento de Fomerrey y fraccionamiento regularizado, que entra dentro de ese programa.

En la época de Humberto Cervantes se tuvo que fusionar porque entonces desaparece Proviléon, porque se fusiona Proviléon y se viene acá el Instituto de la Vivienda que entonces lo manejaba el licenciado Manjarrez y ponen de director lo que es exclusivamente Fomerrey al Ingeniero Humberto Cervantes Vega.

Este contexto económico en el cual se da la reducción de las instituciones de vivienda en el estado provoca un cambio en el marco normativo de la institución, particularmente al contrato del fideicomiso.

El primer contrato de Fomerrey data de julio de 1973; éste había sido modificado en dos ocasiones —1978 y 1983—; sin embargo, aún estaban poco claros los alcances de Fomerrey y su papel dentro de una política de vivienda en Nuevo León. La modificación de 1996 es la que da estructura formal a la institución, pues incorpora claramente a las funciones de Fomerrey las acciones que venía implementando desde sus inicios pero que no se especificaban en el contrato. En este año se hacen modificaciones al contrato del fideicomiso como resultado de la incorporación de las otras instituciones de vivienda a Fomerrey y se limitan claramente sus alcances.

Básicamente se modifican las cláusulas segunda y sexta, lo que hace que las funciones de Fomerrey se amplíen. A la cláusula segunda, sobre los fines del fideicomiso, se le agrega el siguiente texto:

“El presente Fideicomiso tiene como fines atender el desarrollo armónico y urbano de la Ciudad de Monterrey y su área de influencia, a los problemas de precarismo, y el problema habitacional de la misma, asó como establecer el marco normativo y administrativo que habrá de contribuir con la construcción, adquisición, remodelación, ampliación y mejoras de la vivienda, impulsando el desarrollo de conjuntos habitacionales en arrendamiento, promoviendo acciones tendientes a mejorar la salida de vida de los habitables de los Centros de Población y en general llevar a cabo acciones encaminadas a la solución del déficit habitacional, de tal manera, que dichos beneficios estén al alcance de un mayor número de familias.” (Fomerrey, 1996, F.3)

Se enlistan 19 objetivos, 17 más que en el primer contrato, entre ellos sobresalen: establecer normas para una política de desarrollo de vivienda regional y urbana; crear, organizar y mantener actualizado el programa de vivienda, diseñar programas para la autoconstrucción, impulsar construcción de conjuntos habitacionales, implementar acciones para la regularización de la tenencia de la tierra, pugnar por la simplificación administrativa, asesorar a los ciudadanos para la adquisición de vivienda o lote y en la escrituración, así como en la obtención de créditos bancarios; crear centro de información y consulta sobre vivienda. Si bien estas acciones habían sido llevadas a cabo por Fomerrey de manera informal, la modificación al contrato permite crear un marco institucional formal que sostenga legalmente sus acciones.

Todo cambio institucional es incremental, pues se produce con la constante experiencia de la propia institución; se pueden presentar desde dentro por una necesidad en los procesos pero también son producidos por factores exógenos. La formalidad que se construye con la ampliación del contrato de fideicomiso se da como mezcla de los factores internos pero también exógenos: como el contexto económico y el político. El ambiente electoral que se avecina crea un ambiente propicio para la discusión del funcionamiento de la institución y de la lógica política; las experiencias electorales previas —1991 y 1994— mostraban cómo el partido en el poder había venido perdiendo fuerza por lo que un cambio de partido en la gobernatura era algo probable. Dar un marco legal a las acciones realizadas de manera informal por Fomerrey permitía proteger a los tomadores de decisiones de los embates de otros grupos.

#### 4.2.1.3. *Fomerrey en la administración panista*

En las campañas electorales se van corporizando los reajustes políticos partidistas que se venían presentando desde inicios del decenio; hay un cambio en las alianzas de grupos populares que impacta a los grupos de poder político. Por ejemplo, líderes de grupos priistas dejan de apoyar a candidatos de este partido para incorporarse a las bases del candidato del PAN:

"Próximamente vamos a presentar la renuncia al partido, al licenciado Natividad González Parás para decirle que dejamos de pertenecer al PRI porque no nos supieron entender, porque queríamos trabajar con la ciudadanía, emprender la lucha que realmente se requiere en Apodaca, somos 46 líderes formados en 25 colonias y garantizamos un total de 5 mil 700 votos" (*El Norte*, 18-06-1997)

En 1997 llega por primera vez a la gobernatura el PAN. Bajo esta administración, Fomerrey entra en una etapa de cambios importantes que van desde su funcionamiento hasta la imagen de su edificio, pero que irreductiblemente tienen como base una concepción diferentes sobre la administración pública, la ciudadanía y el bienestar social.

La dirección del organismo para la administración 1997-2003 es tomada por Adalberto Nuñez, quien había sido alcalde de San Nicolás durante la gestión panista 1994-1997. Recibe la institución con una deuda cercana a los 7 millones de pesos<sup>14</sup> y una demanda de 65 mil lotes. Además no contaba con hectáreas factibles para utilización y se proponía la meta es asignar 10 mil lotes en el primer año (GENL, 1997; *El Norte*, 30-11-1997). Sin embargo, los retos no sólo se planteaban en términos de recursos materiales, sino de normatividad en áreas como la regularización de la tierra, entendida por la administración como un espacio para la manipulación política ((GENL, 1997). Bajo estas ideas sobre Fomerrey, la nueva administración crea una serie de reformas que vendrían a impactar la eficiencia de la institución, pero también sobre la relación con los demandantes y beneficiarios de Fomerrey.

El primer cambio programado se refiere a los terrenos entregados; de forma similar a la administración anterior, el nuevo director anuncia que Fomerrey dejará de entregar lotes caleados para entregar lotes con todos los servicios (*El Norte*, 30-11-1997). Se

---

<sup>14</sup> La deuda total del gobierno estatal que ascendía a 6,898,9 millones de pesos, del cual el 1.1% correspondía a Fomerrey.

promueven dos tipos de viviendas: para familias con ingresos de 2 o menos salarios mínimos y de dos y cinco salarios mínimos (*El Porvenir*, 24-02-1999, 12-05-99). Sin embargo, García Ortega (2001) encuentra que Fomerrey —de 1997 a 2000— dejó de ofertar lotes caleados u colonias de “urbanización progresiva” para ofertar viviendas terminadas en fraccionamientos con servicios básicos completos, por lo que la población objetivo son las familias con ingresos mayores a 2.5 salarios mínimos.

La segunda transformación se encontraba en el campo del funcionamiento en los servicios de la institución; este cambio tenía como objetivo reconfigurar las relaciones con los demandantes; al igual que la administración anterior; la nueva gestión buscaba trabajar con los individuos y no con los grupos:

I/1/90/24 GC: Si se deja totalmente de trabajar con líderes, ya los contactos no eran los líderes, eran las gentes personalmente.

Para esto se incorpora una oficina de la Agencia del Ministerio Público dentro del edificio de Fomerrey, el 10 de diciembre de 1997, con esto se buscaba:

“combatir la venta ilegal de terrenos que algunos líderes hacen a nombre de Fomerrey, venta de predios sin servicios y los desalojos con uso de la fuerza” (*El Norte*, 11-12-1997).

Además, se adapta la parte central del edificio como guardería para los hijos que acompañaban a las madres a la institución:

I/1/90/15 GC: Tuvimos la oportunidad de abrir la primer guardería institucional pública en el estado, no sé si nacional pero tuvimos un espacio de guardería para los niños que venían con las madres de familia y ellas mientras hacían sus gestiones, los niños podían disfrutar de una película, de un desayuno, de juegos infantiles y de recreativos, aspectos lúdicos recreativos atendidos por trabajadoras sociales.

De esta manera, la racionalidad en la administración se impone a la racionalidad social (García Ortega, 2001) que se había construido sobre el Estado social. Una de las tareas es crear una nueva imagen de la institución, desligarse de la administración priista. En el primer año de trabajo la administración panista reporta una serie de anomalías ocurridas en años de gobernatura priista, como la venta de un terreno por parte del hijo de la diputada priista a Fomerrey, así como la venta de lotes a empresas privadas (*El Norte*, 02-01-98, 13-01-98, 26-02-98). Básicamente se evidencian ventas presuntamente ilegales de terrenos a través de Fomerrey; así, el ejercicio público de esta administración es negar la poca transparencia que se había dado en la institución para tomarlo como un valor propio del nuevo Fomerrey. Salcedo y Molero (2003) reconocen la importancia de la comparación como herramienta discursiva para poner en el plano negativo a los gobiernos anteriores, construyendo una imagen institucional positiva para sí; los nuevos valores como transparencia y eficiencia administrativa son promovidos como propios de la administración (PED, 1997-2003).

Sin embargo, ningún cambio se presenta sin generar resistencia; en el caso de Fomerrey, algunos empleados de la institución cuestionan las acciones emprendidas por la nueva administración:

I/1/70/16 MA: Nosotros solicitamos que se cancelara [Ministerio Público] porque está bien que hubiera problemas, pero era incorrecto que una institución de gobierno tan noble trajeran a personas a declarar o reos y era una mala imagen para Fomerrey.

A la par de la existencia de estos grupos, se daba una recepción favorable a los cambios por parte de un sector del organismo, pues también se presentaban transformaciones en las relaciones entre la institución y sus empleados:

V/FOM/10/ AP: Más significativos, pues yo creo que fue el de Adalberto Núñez (¿Qué cambió?) Porque fue en la época que como que se le dio a esto, hubo mejoras al edificio, tuvimos mejores, nosotros como empleados, tuvimos mejores apoyos y es lo que actualmente y ahora que nuevamente volvió el nuevo director han sido los más significativos, el de la época y ahora...

Al igual que a nivel interno, los cambios se daban con resistencia; los grupos acostumbrados a la demanda por medio del líder se oponían y se confrontaba, como el caso de una lideresa entrevistada:

III/8/70/13 OT: Adalberto fue de los que empezó la cacería de brujas que le decían ¿vedá? Entonces ya no podíamos ir a pelear a Fomerrey nada porque él luego encerraba a la gente. Incluso a mí me quiso encerrar Adalberto cuando yo le dije sus verdades, de que no quería atender a la gente. Estuvimos por, este... Benavides, nos estuvo entrelazando a uno y al otro, y a mí me tildaba de líder corrupta y que tenía videos donde yo entregaba videos, cosa que no era cierto ¿vedá?

Sin embargo, para los demandantes directos fue favorable darse cuenta que el líder es ya un problema y no una ayuda para el trámite, como comenta una usuaria:

III/8/90/26 GD: Ay sí, ya sin líder como que cambiaron las cosas. Por eso dijimos; no, pues usted ya no vaya Goyo, cuando va usted no, nos hacen caso, y vamos solos y sí nos hacen caso. Después ya no iba él con nosotros.

Como ya se demostró, las prácticas corporativas en las cuales el líder era el mediador entre las instituciones y los demandantes no se remitían solamente a Fomerrey, pues era una herencia cultural construida de acuerdo con un modelo de representación. Por lo que se afirma que el cambio en estas prácticas culturales en el caso de Fomerrey no se dio como un hecho aislado, sino que fue parte de transformaciones a nivel estatal encabezadas por un gobierno panista que impulsaba acciones similares en otros espacios de la administración pública:

IV/0/70/26 CM: Cuando ganó Canales quitó a los sindicatos, pues tenía alguno en el Consejo. (¿En el consejo de qué?) En el Consejo de Desarrollo Urbano. Y luego se fueron quitando, pero cada que... es un arquitecto el representante, algún ingeniero y luego la cámara la tiene Reyes, pero esto no tiene un representante de la decisión pública; o sea, sí es pública pero de un grupo privilegiado que, como te digo, tiene algún reconocimiento económico o social, pero no es la base, no es la gran mayoría.

I/3/90/17 GM: Ya han encarcelado a algunos. Cuando estuvo el PAN encarcelaron a algunos; cuando estuvo el PRI también encarcelaron a Beto Anaya y este... y también encarcelaron al que le dicen El Indio, a David no sé qué se apellida —porque yo no, casi no lo conozco— lo encarcelaron a él. Los que tapan las calles también.

Esta política de eliminación de líderes y grupos se implementaba en los gobiernos panistas tanto a nivel federal como municipal, como narra una de las líderes entrevistadas:

**III/7/90/65 TF:** Me quedó una mala experiencia de cuando estaba Jesús María Elizondo. (¿Qué mala experiencia le habrá quedado?) Mmm, pues nos encarcelaron sin motivo, una semana; yo ahí pasé mi cumpleaños, ahí en... se llama ese departamento "considerados", ahí en la policía (Tránsito), ahí en Tránsito. Nunca estuvimos como quien dice presos porque no había reja ni nada, estamos como arraigados, vaya. Pero por petición de este señor, que porque una vez que vino que le... pues otras personas que no los querían como PAN, ellos entraron con caballos y todo y así es de que pues la gente les empezó a tirar, pues no, que se fueran. Que se fueran y les tiraron pedradas y supuestamente que le dieron a él...

De tal modo, los cambios institucionales promovidos por la administración panista eran similares a los propuestos en la administración priista previa; sin embargo, fue con la primera que se concretaron. ¿Cómo explicar este resultado? Se reconoce por un lado la herencia cultural corporativista de los demandantes y actores políticos; por otro, la resistencia al cambio del propio organismo y la rutina en la que se encontraba la institución. La administración 1992-1997 promovió acciones contra los líderes para quitarles legitimidad; sin embargo, no lograron concretar los cambios internos en el organismo pues prevalecieron las tradicionales rutinas que se construyeron en el inicio de la institución, resultando un organismo poco confiable e ineficiente. Así, la vía de la dependencia prevaleció sobre el cambio institucional. Durante la administración 1997-2003 nuevas reglas se imponían a los demandantes y se construía una normatividad en la institución que regía el accionar público; Fomerrey se presentaba como una institución que limitaba tanto a los grupos internos como a los externos, con una estructura que ofrecía información y reglas claras al usuario, era eficiente y por lo tanto confiable pero además formaba parte de una estructura interinstitucional que actuaba con la misma lógica, lo cual logra impactar en las estructuras mentales tradicionales.

Con el gobierno panista se implementa en Fomerrey un modelo de política pública con racionalidad administrativa; sin embargo, ésta no significó una mayor oferta pues los datos muestran que el problema de vivienda para grupos de escasos recursos no disminuyó. En el año 2000 la población que vivía en asentamientos irregulares era porcentualmente similar a la de 30 años atrás, 10.8% contra 10% en los años 70 (García Ortega, 2011). Esta racionalidad administrativa promovía acciones encaminadas a hacer de Fomerrey un organismo eficiente dentro de un marco de legalidad; en consecuencia, en tales términos se entabla la relación con el beneficiario.

Uno de los principales objetivos era recuperar la cartera vencida, por lo que se implementan programas de cobranza y escrituración. Los datos muestran los resultados de estas acciones, entre las que predominan las llevadas a cabo en torno a la propiedad de la vivienda, como escrituras entregadas y convenios de saldos vencidos (Cuadro 18):

Cuadro 18. Acciones Fomerrey 1997-2003

Concepto	Acciones
Escrituras entregadas	25 mil 477 escrituras
Lotes regularizados	10 mil 97 lotes
Convenios de saldos vencidos	2 mil 255

Fuente: Elaboración propia con datos GENL, 2003.

De esta manera, la recuperación de la cartera vencida había pasado de 20 millones en 1997, a 76 millones en el último año de la administración. Las acciones se centraban en

hacer eficiente a la institución más que en proveer espacios suficientes para los más de 352 mil habitantes que en 1999 habitaban en un asentamiento irregular.

En la mayoría de las ocasiones el cambio institucional se presenta de manera incremental; el caso de Fomerrey muestra esta lógica. Su funcionamiento se va modificando poco a poco, buscando mayor eficiencia en sus servicios; sin embargo, el grado del cambio se da según el contexto social, económico y político en el que se presenta y es vulnerable a estos vaivenes. En esta lógica de ideas, diferentes actores colectivos se involucran en la construcción y el cambio o mantenimiento de una institución. En el caso de Fomerrey se puede afirmar que diversos actores impulsaron de manera indirecta cambios en la institución, como el MTYL en los años 70, pero también representa una limitación para el cambio, como sucede en los años 90.

Ahora bien, los cambios pueden presentarse por factores internos y por factores externos; en el caso de Fomerrey responden más a la lógica externa que a la interna, pero las transformaciones de los últimos años del siglo XX muestran que un cambio institucional necesita impulsar transformaciones en ambos ámbitos. En los años 90 queda de manifiesto que el cambio institucional propuesto por dos administraciones se encaminaba a la búsqueda de la eficiencia de la institución y que tal transformación sólo es posible con un nuevo partido político al frente del organismo, pues fueron los panistas quienes crearon una normatividad clara, siguiendo una lógica en torno a las instituciones y la relación con sus beneficiarios que se imponía en diferentes espacios del gobierno. Para Ostrom (2000), corregir las instituciones es un proceso difícil, se necesita tiempo y trae consigo conflicto; requiere información confiable sobre las variables de lugar y tiempo así como reglas culturalmente aceptables. Se plantea que fueron estas reglas culturales las que la administración 1992-1997 no logró reconocer como obstáculo para el cambio; si bien se buscaba un cambio en las normas formales, no se buscó un mecanismo para crear limitaciones a las informales.

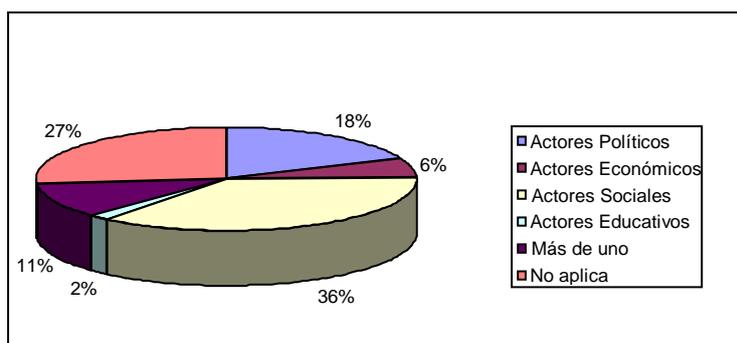
## 5. ACTORES COLECTIVOS Y ESTADO: RELACIONES, IDEAS Y DISCURSOS

En el capítulo anterior se presentó el marco institucional en el que se desarrolla la acción colectiva en la lucha por la vivienda en el AMM, centrándose en la aparición de Fomerrey. Se mostró cómo esta institución no es producto de un agente aislado, sino de la interacción de diferentes actores colectivos y se estableció la importancia de las prácticas culturales para cambiar una institución. En este capítulo se describe la relación entre el Estado y los actores colectivos, quiénes son ellos y las diferentes estrategias que llevan a cabo para hacer su demanda, así como las ideas y discursos que conforman estas prácticas culturales.

### 5.1. Estado y actores colectivos

Las instituciones son los espacios para la interacción humana, los organismos u organizaciones son una parte importante de esta interacción y aparecen de acuerdo con las oportunidades; pueden ser políticos, económicos, sociales y educativos (North, 1993). En el caso de la política de vivienda, las notas periodísticas estudiadas en el análisis de contenido arrojaron que de una muestra de 758 notas, 36% hacían referencia a actores sociales, 18% a actores políticos, 11% a actores diversos, 6% a actores económicos y 2% a actores educativos (Gráfico 1). Esto muestra que el tema de vivienda ha sido un espacio de oportunidad mayoritariamente para los grupos sociales conformados por grupos de uniones de colonos, asociaciones sin fines de lucro de diversas índoles, confederaciones que agrupaban sectores para demandar vivienda o mejoras en los espacios habitacionales; así como grupos de interés y organizaciones formales como AC y ONG.

Gráfico 1. Actores colectivos

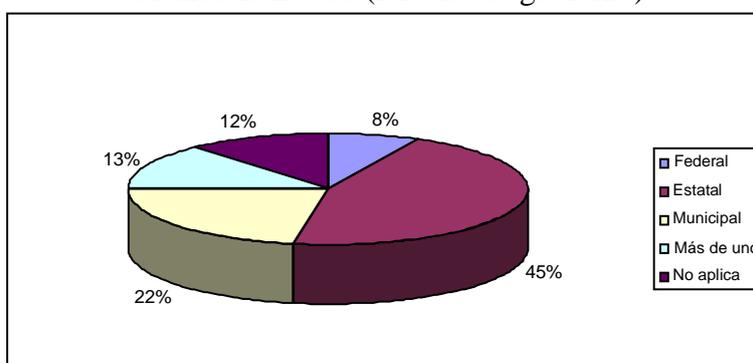


Fuente: Elaboración propia, n: 758

Sin embargo, es de notarse que en 27% de las notas no existe referencia a ningún tipo de organismo; de acuerdo con este registro, el único involucrado es algún representante del Estado, que puede ser gobierno municipal, gobierno estatal o gobierno federal. Esto muestra que si bien las instituciones pueden ser un campo de oportunidad para los organismos, el campo de vivienda en las décadas estudiadas ha sido en gran proporción un espacio para el accionar del Estado.

El Estado, como principal interlocutor de los actores colectivos (Tarrow, 1997), para el caso de la política social estudiada ha tomado la figura de los tres niveles de gobierno, siendo el estatal el principal gobierno presente (45%), seguido por el gobierno municipal (22%); mientras que la participación de más de un nivel de gobierno se dio en 13% y la federal sólo aparece en 8%. Se puede afirmar entonces que la política de vivienda durante los 20 años estudiados ha sido un tema tratado particularmente por el gobierno estatal en tanto proveedor, con una mínima participación del gobierno federal.

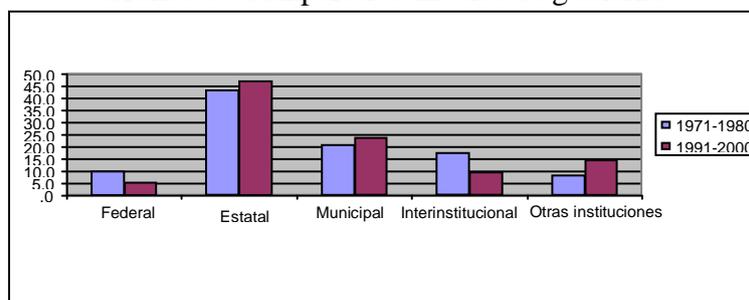
Gráfico 2. Estado (Niveles de gobierno)



Fuente: Elaboración propia, n: 758

La aparición de la acción colectiva se da en función de las oportunidades y limitaciones del régimen, depende del entramado institucional pero también de la cultura política de los individuos (Cerny, 1995; Melucci, 2002; Ostrom, 2000; Tarrow, 1997). En este sentido, el marco institucional donde se presentaba la acción colectiva no era el mismo; como se mostró en el capítulo anterior, el entramado institucional era sustancialmente distinto y una de las grandes diferencias era la presencia del Estado y sus niveles de gobierno (Gráfico 3).

Gráfico 3. Comparativo niveles de gobierno



Fuente: Elaboración propia, n: 758

Al comparar la presencia del Estado en las notas analizadas, se reconoce que si bien el nivel federal es el que tiene menos frecuencias en ambas épocas, ésta es mayor en la década de los 70 que en los años 90 (10.1% a 5.1%), tendencia contraria al comportamiento de los gobiernos estatales (43.4% a 46.9%) y municipales (20.7% a 23.7%). Si bien la disminución de la presencia del nivel federal de una década a otra debe leerse a la luz del impulso descentralizador que surge en los años 80 como parte del nuevo modelo de Estado mexicano, fue hasta los años 90 que tales esfuerzos fructificaron. Con la descentralización se buscaba dar mayores competencias a los gobiernos estatales y municipales; sin embargo, la relación entre gobiernos y actores colectivos para comunicar sus demandas se presentan regularmente entre las autoridades de segundo y tercer nivel; como muestran los datos y según lo reconoce un ex-síndico de Monterrey:

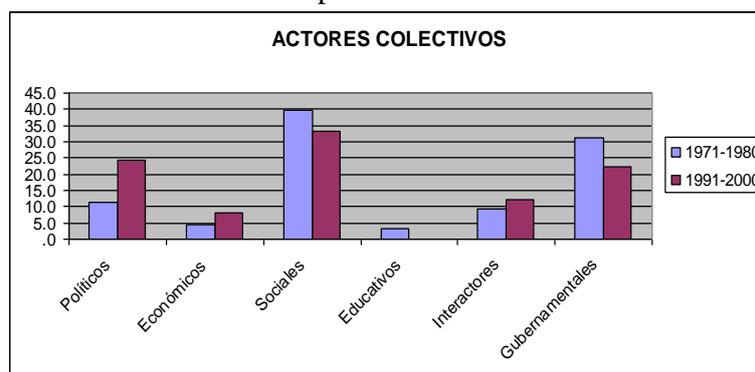
I/2/70/5 SS: En realidad la gente pedía el apoyo directo de las autoridades en forma local. No llegó esto a desarrollarse, como ya lo dije, hasta que se desarrollaron las instituciones tanto federales como el Infonavit y el ISSSTE, pero antes de esto pues eran las propias entidades federativas, los municipios, los que apoyaban a la gente y por eso había un gran problema de ubicación de las personas; que la persona pues se ubicaba donde podía: en los márgenes del río, en las faldas de los cerros. En fin, llegaban y por la fuerza se instalaban.

Por otro lado, resulta interesante la tendencia de la participación de uno o más niveles de gobierno en el problema de vivienda; según los datos analizados, hay un descenso de los años 70 (17.4%) a los 90 (9.5%). Esto se explica por la ampliación de los espacios de participación política y la entrada al gobierno municipal de partidos de oposición — como el PAN y el PRD—, así como el estatal en 1997. En los años 70, la presencia de un partido en los diferentes niveles de gobierno permitía una intervención intergubernamental mayor en los asuntos de vivienda; mientras que la división partidista en los gobiernos lleva a un menor trabajo intergubernamental. En la década de los 70 se presenta un Estado compacto, mientras que en los 90 toma una figura difusa, mostrando un contexto institucional más complejo para la interlocución con el actor colectivo.

En este nuevo contexto institucional, existen espacios dejados por el Estado en materia de vivienda, lo que permite la entrada de organizaciones diversas. De los años 70 a los 90 la participación de instituciones no gubernamentales en el problema de vivienda se duplica de 8.4% a 14.4% (Gráfico 3), lo que muestra un escenario más plural donde las políticas sociales ya no son monopolizadas por el Estado y se presentan como arenas para la participación.

Esto coincide con los datos mostrados en el Gráfico 4, donde se ubica la presencia de los actores colectivos en las notas analizadas. Se observa que la presencia de los gobiernos disminuye en los años 90, la columna Gubernamental presenta una disminución de la participación unilateral por parte de los gobiernos en los temas de vivienda; la participación en los 70 era de 31.4%, según las notas analizadas, mientras que en los 90 alcanza apenas 22.4%. Así, se da una mayor presencia de actores colectivos como resultado de las modificaciones del marco institucional promovido a partir de la implementación de un modelo de Estado con los principios neoliberales, que entre otros temas buscaban la retirada del Estado en la provisión de bienestar social, entre ellos el área de vivienda (Boils, 2004) así como la organización de la sociedad civil y su vinculación para promover comunidades auto-organizadas (Fleury, 1998).

Gráfico 4. Comparativo actores colectivos



Fuente: Elaboración propia, n: 758

Los principales actores colectivos presentes en las notas analizadas siguen siendo los actores sociales, aunque su presencia disminuye de una década a otra, variando de 39.8% a 33.4%; mientras que entre los actores económicos y políticos se observa una tendencia contraria, pues van en aumento —de 4.5% a 8% y 11.5% a 24.5%, respectivamente—. Los educativos, por su parte, sólo tienen presencia en los años 70 mientras que en los 90 tienden a desaparecer. De acuerdo con la experiencia de un urbanista profesor de la UANL, en los años 70 la participación de la academia en asuntos de vivienda y, particularmente con Fomerrey, era una práctica promovida desde diferentes espacios:

IV/0/70/13 CM: Que da Fomerrey la autoconstrucción y el programa con la universidad; yo invitaba a mis alumnos y en general asesorar directamente en campo porque me parecía totalmente importante que informativamente se fueran sensibilizando. Las universidades como la UDEM, la UR y el TEC en algunos cursos internacionales que hubo, pero la Universidad como es un crisol, ahora ya no tanto, pero tenía gente de todos los niveles y era muy interesante porque convivías con gente hijos de papi hasta gente modesta y se conocían, se estimaban, y se fue perdiendo cuando se fue segregando esto de que los ricos conocen a los ricos y los pobres a los pobres. Pero digamos, en la Universidad todavía no se da esto y la gente es bastante sensible a esta cuestión social. La Universidad hizo esto a través del Trabajo Social y hubo buena gente en el trabajo social porque había de Ingeniería, Arquitectura básicamente esto.

La coincidencia se daba en torno a los planteamientos de un programa de autoconstrucción como mecanismo para el impulso de una política de vivienda. Sin embargo, esta participación de los universitarios en el problema de vivienda no se circunscribía a los ámbitos oficiales, sino que se daba también con los grupos de izquierda que llevaban a cabo acciones para proveer vivienda a los grupos de escasos recursos como fue el caso del MTYL:

I/2/90/6 AA: Había maestros, había gente del área de medicina, había gente de preparatoria, particularmente la 1, la 9. Y había de otras facultades. Particularmente de Filosofía y Letras, gente de Arquitectura que nos ayudaron a trazar. Yo fui por gente de Arquitectura para meter teodolito. Mira, esta invasión de TyL fue más planificada; o sea, no fue una invasión espontánea. No, no: fui a la universidad y pedí brigadas de arquitectos y metimos teodolito; entonces planificamos en un día todo TyL.

En los 90 la participación de los actores universitarios ocurre particularmente en los últimos años de la década, con la administración panista en el gobierno estatal; sin embargo, la participación era básicamente institucional:

I/1/90/7 GC: Esa promoción para la vivienda también incluía convenios con universidades del estado como la uni, el tec, la Udem y la Universidad Regiomontana, que a través del servicio social tuvimos proyectos muy interesantes de desarrollos de vivienda en zonas populares.

Así, la participación de los actores universitarios en la propia lógica del contexto, por lo que se presentaba diferenciadamente de acuerdo con las normas y reglas de cada década. En los 70 las prácticas informales en la provisión de la vivienda posibilitaban la inclusión de estos grupos en el problema; eran las oportunidades para los universitarios de participar en el desarrollo social. Sin embargo, en los años 90 las prácticas informales para la obtención de la vivienda seguían siendo recurrentes, como muestran los datos sobre el número de asentamientos irregulares —sin movimientos como TYL— pero la participación universitaria no se daba de manera informal; se buscaban los espacios formales, como Fomerrey.

El cambio en la política de vivienda se caracterizó por la retirada del Estado en la provisión de vivienda y la intervención del sector privado (Boils, 2004; Puebla Cadena, 2006); sin embargo, las notas analizadas muestran presencia apenas mayor de estos actores económicos en asuntos de vivienda (de 4.5% a 8%). Esto se relaciona con el público objetivo de Fomerrey, caracterizado como un sector con poca capacidad de compra; clientela que no interesaba a estos grupos por las reglas complicadas con las que se tenían que trabajar, como lo dice un empresario desarrollador:

**II/4/90/14 RL:** El estilo gobierno eran programas concursados y cosas de ese tipo, no nos llamaba mucho la atención; concursar es la habilidad de quien es más valiente, quien da más barato que todos los demás, cuando acá tenías otro trabajo en el que tenías que resolver muchas variables ¿no?; permisos, organizaciones, construcciones, créditos, ventas, eeeeh. Entonces, poquito; sí, en alguna ocasión participamos, pero poquito...

La participación, entonces, se daba en otro sentido; se encaminaba en torno a una relación de apoyo a una política gubernamental como Fomerrey, como lo dice una ex-funcionaria de la institución:

I/1/90/21 GC: Una de las cosas que hizo el señor Núñez fue precisamente eso: el abrir su área para que las personas interesadas den desarrollos de vivienda en cuestión de capacitación, todo lo que fuera necesario para que la gente viviera mejor, tuvieran una oportunidad; claro que sí. Entonces, sí tuvimos enlaces con la Cámara de la Industria de la Construcción.

Otro grupo cuya presencia registró un aumento significativo en las notas analizadas son los actores políticos. En los años 70 su presencia era apenas de 11.5%, mientras que en los 90 aparece en 24.2% de las notas. Las reformas políticas que se presentaron en décadas previas a los 90 son un elemento importante para explicar este crecimiento, ya que permitió mayores ofertas partidistas que convirtieron en interlocutores y gestores importantes a los colonos que vivienda. El Gráfico 4 muestra cómo los partidos políticos —no sólo el PRI— se convirtieron en la vía para encauzar las demandas de los grupos sociales, por lo que permiten reconocer la contradicción entre el modelo impulsado por el Estado y las acciones tomadas por los diferentes grupos sociales, pues

si bien se plantea un pluralismo político, éste buscaba incorporar a todos los actores, no sólo los representados por un partido.

La proliferación de organizaciones vinculadas a organismos políticos si bien se volvía canal para encauzar la acción colectiva, también era una herramienta de confrontación entre ellos, como lo narran informantes miembros de éstos:

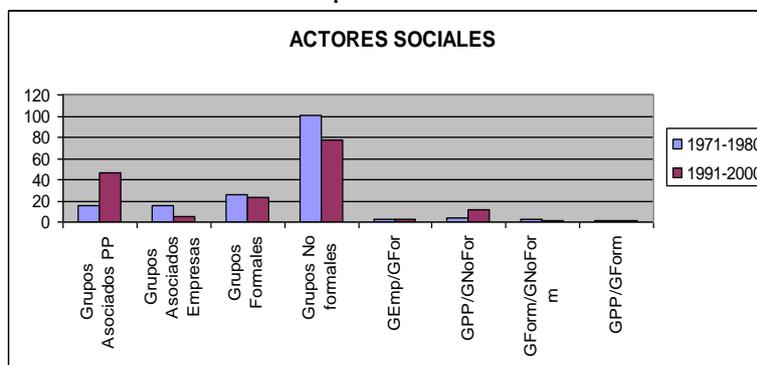
I/3/90/45 GM: Con la gente de la CNOP comenzaba que “tú esto, tú lo otro, tú te robaste y tú aquí y tú allá”. Ésos eran los pleitos, pero de otra cosa no; todos éramos del PRI. Peleaba porque yo quería ser la primera ¿verdad?, y ya sabían que la CTM era la primera, era la que estaba adelante, la que llevaba más gente. Muchos se metían y ahí se agarraban a trancazos, más ellos por cosas así que no valían la pena.

El conflicto presente entre estos actores colectivos se daba como parte de un mecanismo de control por un lado, pero también era mecanismos de acumulación de poder político, pues a mayor número de demandantes mayores votos para el partido, pues el trabajo de las confederaciones era apoyar en las elecciones:

II/5/90/6 BR: Siempre hemos participado en apoyos; cuando son elecciones siempre nos piden apoyo en la labor de convencimiento, siempre y cuando... como se ponen las personas que van a entrar en el gobierno, en el gobierno estatal.

Si bien la acción colectiva en el área de vivienda era capturada por confederaciones afiliadas al PRI desde décadas previas, en los años 90 se observa como mecanismo clientelar manipulado por diferentes partidos. Así, el marco de oportunidad que ofrece el pluralismo impulsado en los años 90 fue principalmente aprovechado por los partidos políticos, por lo que las fuerzas fuera de esta dinámica seguían siendo mínimas.

Gráfico 5. Comparativo actores sociales



Fuente: Elaboración propia, n: 278

El Gráfico 5 permite reconocer las figuras que tomaban los actores sociales en las notas analizadas. Las primeras columnas presentan a grupos asociados a partidos políticos, seguidos por los asociados a empresas; mientras que los grupos formales eran aquellos que se presentaban con una figura legal, como asociación civil u organismo no gubernamental; los grupos no formales son agrupaciones sin figura legal, sin vínculos con grupos políticos o empresariales, como uniones de colonos, grupos de vecinos, etcétera.

Los grupos no formales se presentaron como los de mayor frecuencia en las notas analizadas; sin embargo, existe una disminución entre los 70 (28.3%) y los 90 (19.2%). Una de las causas de esta dinámica se puede explicar a partir de la aparición de

instituciones para la atención de la demanda de vivienda, como fueron Fomerrey, Programa Tierra Propia o el Instituto de Vivienda; mismas que utilizaban las organizaciones afiliadas a un partido como principal interlocutor. Por ejemplo, el Gráfico 5 muestra el crecimiento de los grupos asociados a partidos políticos entre las décadas comparadas; de 4.5% a 11.7%; aparecen diferentes grupos bajo la dirección de un líder y vinculados con alguna de las confederaciones, según refiere una informante:

III/8/70/21 OT: Sí porque cuando ibas a una manifestación ahí te topabas con diferentes organizaciones; porque esta de Goyo era democrática revolucionaria, era Asociación Democrática Revolucionaria; Florentino traía su otro equipo. Así, diferentes líderes nos congregábamos siempre para algo en común.

El Gráfico 5 muestra que los grupos formales aparecen con mayor frecuencia en los años 70 (7.3%) que en los 90 (5.7%). Como ya se mencionó, el modelo neoliberal implementado desde los años 80 en México impulsaba la organización formal como uno de sus ejes para la democracia; sin embargo, el análisis de contenido muestra que los demandantes no veían una opción en ellas, pero sí en las vinculadas a partidos políticos.

Durante la década de los 70 se crearon instituciones públicas encaminadas a crear espacios legales para la demanda de vivienda, pero junto a la institucionalización de la demanda aparecieron y/o se fortalecieron instituciones políticas —con la apertura política de 1977 y las fortalezas que el gobierno salinista da a estos grupos—; esto llevó a la acción colectiva a utilizar las herramientas institucionales ofertadas por el régimen, como fueron las Confederaciones u otras organizaciones vinculadas a un partido político. Así, se reconoce la acción colectiva institucionalizada como aquella que aparece en marcos institucionales plurales y que hace uso de los campos formales para la demanda así como para la organización.

La acción colectiva toma matices diferentes cuando se comparan los años 90 con los 70; mientras que en los 70 los grupos se vinculaban a diferentes gestores —confederaciones, grupos de izquierda o uniones sin partido—, en los años 90 la colectividad organizada —a través de líderes— se acerca a organizaciones vinculadas a partidos políticos, tal acercamiento se presenta como una herramienta de los grupos de menores ingresos para la demanda de los espacios de vivienda:

III/7/90/42 TF: Nosotros siempre siempre estuvimos con el PRI: siempre. Y pues ahí nos decían los dirigentes que viéramos las necesidades de la gente porque ya como comité ya nosotros íbamos a todas esas instituciones: íbamos al Gobierno del Estado, a prevención social —no me acuerdo como se llama—; íbamos a tramitar medicamento, lentes, láminas, las despensas,

III/7/90/34 TF: Pues en las dependencias se ha respetado siempre a las organizaciones, a los partidos, vaya, que en este caso son las centrales obreras: a la CTM, a la CNOP. Entonces, mucha gente que va a hacer trámites y todo eso pues tiene que presentar de dónde viene, quién eres. Entonces, te checan la credencial y te checan atrás la firma del secretario de la organización donde estás.

Las reformas neoliberales impulsadas desde los años 80 a partir del Consenso de Washington, que apostaban por espacios plurales de participación como elemento necesario para la democracia y el accionar del libre mercado, se encontraron con los modelos de organización tradicionales de un país con una cultura corporativista, una sociedad que a partir de la experiencia reconocía en la organización la única forma de tener respuestas a sus demandas. Si bien la descentralización permite reconocer los

cambios en las relaciones de poder entre los diferentes gobiernos (Filgueira et al., 2006), de acuerdo con las notas analizadas en las relaciones entre ciudadanía y Estado no se observa una redistribución de poder, pero sí entre Estado y partidos políticos; sin embargo, sí se presentan cambios en la lógica de las relaciones.

## 5.2. Relaciones entre Estado y actores colectivos

Los datos muestran que la lógica en relación entre el Estado y los actores colectivos se amplía ligeramente en los 90 en comparación con los 70, dentro de un modelo no sólo económico, sino también de representación y de bienestar social que planteaba al individuo como gestor de su propio desarrollo. El Gráfico 6 muestra la lógica de las relaciones que se dieron en ambas décadas. En ella se muestra un ligero crecimiento en las relaciones entre los actores colectivos y el Estado; mientras que en los 70 era de 59.9%, en los años 90 ascendía a 62.8%. Particularmente llaman la atención las variables que presentan un crecimiento fuerte, como son la relación de antagonismo y rechazo; contraria es la tendencia de aceptación e interlocución que presenta una baja en la segunda década estudiada.

Las relaciones de antagonismo y rechazo presentan crecimiento entre 1970 y 1990. El antagonismo pasa de 7.8% a 15%, mientras que la relación de rechazo va de 3.9% a 11.2%. Si bien el contexto de conflicto —como se señaló en el apartado anterior— fue una característica de la primera década estudiada; los años 90 tuvieron también sus momentos de conflicto. La diferencia se centra en los actores involucrados: mientras que en los 70 las relaciones más conflictivas se dan entre los actores sociales y empresariales; en los 90 los actores políticos están a la cabeza.

El modelo pluralista implementado como parte del cambio del Estado permitió la reconfiguración de las relaciones a nivel estatal y se reflejó en la entrada de diferentes partidos a los gobiernos. En dos momentos aparece la relación de rechazo en los años 90; el primero se da a partir de los planteamientos de repudio de los gobiernos municipales panistas sobre los asentamientos irregulares, que llevaron a los grupos a mantener una relación de rechazo hacia los gobiernos de este partido:

**III/7/90/65 TF:** Pues ... me quedó una mala experiencia de cuando estaba Jesús María Elizondo. (¿Qué mala experiencia le habrá quedado?) Mmm, pues nos encarcelaron sin motivo, una semana, yo ahí pasé mi cumpleaños ahí en ... se llama ese departamento "considerados" ahí en la policía (tránsito) ahí en tránsito, que nunca estuvimos como quien dice presos porque no había reja ni nada, estamos como arraigados vaya, pero por petición de este señor que porque en una vez que vino que le... pues otras personas que no los querían como PAN, ellos entraron con caballos y todo y así es de que pues la gente les empezó a tirar pues no que se fueran, que se fueran y les tiraron pedradas.

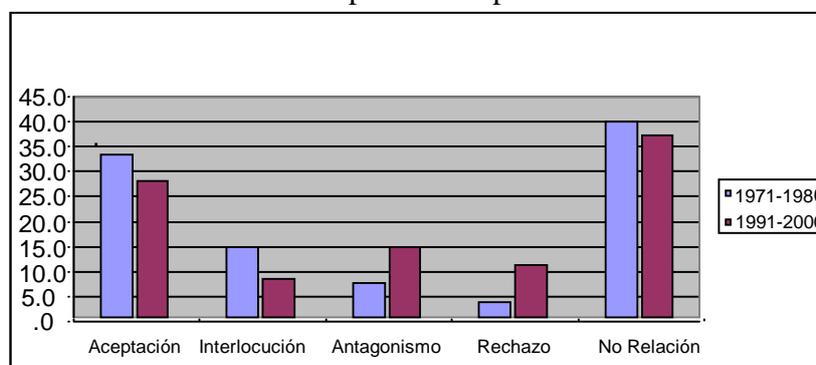
El segundo se presenta con el constante escrutinio al que fue expuesto Fomerrey por parte de los grupos panistas, y con los cuestionamientos de los colonos a la institución durante la gestión de Adalberto Núñez; como lo cuenta una de las informantes:

**III/8/70/13 OT:** Cuando tuvimos ya Fomerrey, entonces los primeros problemas con Fomerrey fue cuando estuvo el señor Adalberto Núñez, que él decía que no nos iba a dar agua, no nos iba a introducir servicios, porque ahí que los líderes que nos habían traído que nos dieran. Hubo confrontaciones con él, por televisión; cuando en un área de la parcela 112 se quemaron los cables; él dijo que no nos iba a apoyar que porque los

Líderes que nos habían traído eran los que nos tenían que dar. Entonces, cuando ya surgen los reubicados, la gente se molestó mucho, por ejemplo mi vecino, porque pasaron las redes por las orillas, de drenaje y de agua potable y todo, y a la gente de la orilla no le estaban dejando sus tomas domiciliarias. Entonces la gente se mete a las fosas, a los pozos y no dejan trabajar.

Los gobiernos panistas —a nivel municipal y estatal— apostaban por instituciones de vivienda que atendieran de manera individualizada, modelo que Núñez busca implementar en Fomerrey; sin embargo, en los primeros años se encontraron con el rechazo de los actores sociales que reconocían en la organización un mecanismo probado para obtener respuesta a sus demandas. Esta lógica tiene sus fundamentos en los códigos culturales y sociales (Elster, 1997; Melucci, 2002; Ostrom, 2000; Tarrow, 1997); que son transmitidos a través de la socialización, por lo que la herencia cultural se convierte en una herramienta que posibilita o detiene el cambio institucional, ya que las normas, prácticas e ideas que conforman esta herencia cultural son los patrones más difíciles de transformar (March y Olsen, 1997; North, 1993).

Gráfico 6. Comparativos tipos de relación



Fuente: Elaboración propia, n: 466

La aceptación es la relación con más frecuencias en los años 70 (33.3%) y presenta una disminución en los años 90 (28.2%). El modelo de representación corporativista que se presentaba durante los 70 era un Estado que controlaba la organización, lo que explica las relaciones cordiales entre el Estado y un gran número de actores sociales: tradicionalmente el Estado cooptaba a unos grupos y reprimía a aquellos que se oponían a sus acciones.

Nuevo León no era la excepción, esta lógica se dio durante el gobierno de Echeverría: por un lado se presentaba un claro antagonismo entre el gobierno y los grupos empresariales; por otro, se promovían relaciones de interlocución o incluso de aceptación, con movimientos como el universitario o el TYL, si bien se partía del conflicto. Ahora, la relación que se presenta en la prensa entre los grupos empresariales y el gobierno de Echeverría no califica como represiva, pero si se presenta como una relación de fuerte antagonismo durante todo el sexenio:

II/5/70/9 HB: ... el señor [Echeverría] fue contra sus intereses y sus enemigos acérrimos eran el Grupo Monterrey: los de Cervecería, los de Hylsa, los vidrieros, los acereros. Vino él aquí porque a mí me consta en este cuento y en una cesión ahí en el Congreso, en el Palacio de Gobierno, en la esquina que da hacia Zaragoza, donde está la Explanada de los Héroeos, ahí estaba el Congreso antes que lo hicieran acá en Matamoros, en esa esquina. Y vino el señor y regañó y les dijo reaccionarios, sacadólales ¿me explico? Nada más vino a eso, tomó su avión y se regresó. Entonces se polarizaron las fuerzas, el mismo señor Elizondo ya le había renunciado. El papá de Fernando Elizondo, el licenciado Eduardo A. Elizondo, que era precisamente el

gobierno de derecha, de ultra derecha; era el Grupo Monterrey que puso a su abogado y además fue, era su abogado patronal; entonces lo impulsan y lo ponen como gobernador... (Pero no termina...) No terminó porque él renuncia por las presiones y, bueno, no le parecía lo que se estaba haciendo y le renunció a Echeverría. Y pues Echeverría se enardeció más y vino una colisión entre el Gobierno Federal y los empresarios de Nuevo León.

Si bien la prensa muestra un inicio de década marcado por el conflicto a partir del movimiento de autonomía de la UANL, la relación de confrontación entre los empresarios y el Estado se fue recrudeciendo con el sentimiento de inseguridad que se daba en los años siguientes y que iba de la mano con la dinámica del problema de vivienda que se vivía en la ciudad, pero también en el país. Esta confrontación tocaba temas de las políticas federales, como la aportación al Infonavit por parte de las empresas y la Ley de Asentamientos Humanos, y políticas estatales como Fomerrey:

1/70/10 MA: Cuando Fomerrey trataba de establecer un fraccionamiento en cualquier lugar, luego luego los que se encargaba de bienes raíces o los urbanistas eran los primeros opositores; porque establecer un fraccionamiento era bajar la plusvalía de los terrenos que estuvieran alrededor. (¿Ahí se tenía que negociar con ellos?) No, se hacía pero siempre existía la oposición.

Esta oposición tenía sus bases en la forma en que concebía el problema de vivienda y el bienestar social entero; había pues un antagonismo sobre las concepciones sobre propiedad:

1/5/70/7 HB: Vinieron en ese sexenio y no se lo perdonan a Echeverría y ciertos sectores, los más conservadores, que dicen que él empezó a regalar lo que no era de él, o sea, permitió los asentamientos irregulares y las invasiones, ¿de acuerdo?

De esta manera las ideas se volvieron una herramienta que permitía vínculos o ruptura de los diferentes grupos con el Estado. Esto queda claro con el trato que el presidente Echeverría tuvo con los movimientos sociales, principalmente el MTYL.

El Estado mexicano durante los años 70 se caracteriza como un gobierno represor<sup>15</sup> de los movimientos sociales; sin embargo, las notas revisadas muestran una relación con diferentes matices, pues si bien fuerzas policiales y militares se hicieron presentes en las colonias dirigidas por este grupo, había también comunicación con el gobierno federal; por ejemplo, uno de los dirigentes entrevistados narra las relaciones con éste así como con el gobierno estatal en los primeros años del movimiento:

1/2/90/9 AA: Cerrados ellos y cerrados nosotros. Y no entraba... y primero cuando entró el ejército, el 25 de abril del 73, ampliamos Tierra y Libertad al sector sur, que es donde está la clínica, y nos detuvo el ejército, porque nosotros nos íbamos a ir hasta el penal. Íbamos a hacer otra invasión pero la autoridad civil se declara incompetente para controlar el movimiento urbano popular de TYL y pide el Gobierno del Estado la intervención del ejército. Entonces el ejército nos enfrenta. (¿Hubo enfrentamiento?) Hubo negociación, creo que hubo mucha prudencia del ejército en ese tiempo. Como comandante de la Séptima Zona Militar estaba el comandante Limón Jara; el general Limón Jara. El general Limón Jara tuvo mucha habilidad y mandó una avanzada y nosotros mandamos otra avanzada para parlamentar y llegamos a un pacto: que la invasión iba a llegar hasta ahí y que el entendimiento sería únicamente con el ejército,

<sup>15</sup> Diferente literatura ha estudiado esta época de la historia de México; para mayor información se puede revisar Oikión Solano, Verónica y Marta Eugenia García Ugarte (ed.) Movimientos armados en México, siglo XX. Vol. I, II y III, Zamora, Mich.: El Colegio de Michoacán, CIESAS.

que no íbamos a tener ya entendimiento con el gobierno civil. Por su falta de comprensión, en vez de dar una salida social a un problema social, está esa guerra represiva ¿no? En vez de ver esto como una avanzada para decir: “oye, me voy a poner las pilas, voy a crear un instituto de vivienda y darle cauce legal a esta problemática; respondo con el garrote”: Entonces con el ejército tuvimos muy buen entendimiento, las relaciones fueron muy buenas. Nos pusieron... el ejército se plantó por años, estuvimos intervenidos como dos años por el ejército y todos los problemas los tratábamos con el ejército; ya no metíamos la autoridad civil.

De acuerdo con este testimonio, el Estado durante el gobierno de Echeverría mostraba diferentes matices. Por un lado, había una relación antagónica con el gobierno estatal, mientras con el representante federal se llega a la interlocución; por ejemplo, en 1976 se presenta el episodio de la matanza de la colonia Granja Sanitaria, ante la cual la policía estatal reprime al movimiento y el presidente Echeverría se entrevista con los líderes del movimiento para buscar una solución. Así, lo que se observa son momentos de represión violenta pero también de negociación. Para Tarrow (1997) los actores colectivos se valen del desafío para provocar incertidumbre y así crear oportunidades, pues es su principal herramienta para lograr sus objetivos. Sin embargo, los datos muestran que los desafíos no son permanentes, por lo que la relación no tiene una única lógica sino que se va construyendo a partir de las oportunidades y limitaciones que ofrece el sistema, en función de las cuales los diferentes actores colectivos van reconstruyendo sus relaciones para lograr una respuesta a sus demandas.

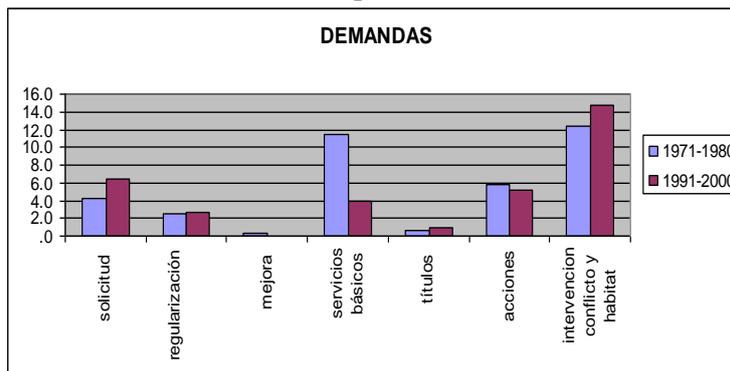
### **5.3. Acción colectiva y demanda**

En los apartados anteriores se conoció el contexto institucional donde se construyó la política social de vivienda en el AMM y se reconocieron las relaciones que se entablaron entre los diferentes grupos que se presentaban como actores en torno al problema de vivienda. En este apartado se presentan las demandas de los grupos que intervenían en el tema y la respuesta que tuvo el Estado de acuerdo con el análisis de contenido, así como el análisis a los actores colectivos que mayor presencia tuvieron en el análisis del tema.

#### **5.3.1. La demanda y la respuesta: los alcances de la acción colectiva**

La acción colectiva se presenta para buscar la provisión de un bien colectivo o individual (Elster, 1997; Olson, 1992) y el principal interlocutor es el Estado (Tarrow, 1997). En el caso de la vivienda en el AMM se demostró que durante las décadas estudiadas el Estado —en la figura de diferentes niveles de gobierno— ha sido el principal interlocutor en el tema de vivienda para grupos de escasos recursos, a pesar del repliegue que se da en el modelo neoliberal de los años 90. Sin embargo, las relaciones detectadas en la prensa muestra que la interacción que se daba entre el Estado y los actores colectivos no tenía el carácter de demanda en un 62.7% en los años 70 y en un 65.8% en los 90. Por lo tanto, en los 70 la demanda registrada en la muestra era de 37.3% y de 34.2% en los 90. Los datos analizados muestran que la demanda que se da en esta área estaba más allá de la necesidad de un espacio habitacional, como lo muestra el Gráfico 7.

Gráfico 7. Comparativo demandas



Fuente: Elaboración propia, n: 270

Las principales demandas detectadas son las referentes a peticiones de intervención de alguna autoridad en el conflicto social o político así como para la mejora del hábitat (12.3% y 14.7%), seguidas por la demanda de servicios básicos (11.5% y 4%), demanda en acciones de vivienda (5.9% y 5.2%), demanda de solicitud de vivienda (4.2% y 6.5%), regularización de la tenencia de la tierra (2.4% y 2.7%), solicitud de título (.6% y 1%) y por último mejora de los servicios, ésta sin un valor significativo.

En ambas décadas, la demanda se concentraba en el conflicto, que forma parte central de toda acción colectiva (Melucci, 2002; Offe, 1992; Tarrow, 1997). En este caso, el conflicto va de la mano con la búsqueda de bienes colectivos concretos, como se puede leer en las frecuencias de solicitud de servicios básicos y de vivienda, pero también en asuntos habitacionales menos tangibles: demandas de intervención ante los conflictos y para mejorar el hábitat o acciones que básicamente buscan solucionar riñas entre grupos, demandas de reubicación o desalojo, y conflictos entre partidos político. Por lo tanto, el conflicto que se presentaba alrededor del tema de vivienda no sólo se circunscribía a la provisión de espacios para la habitación, sino también abarcaba la lucha por una forma de vida en la ciudad.

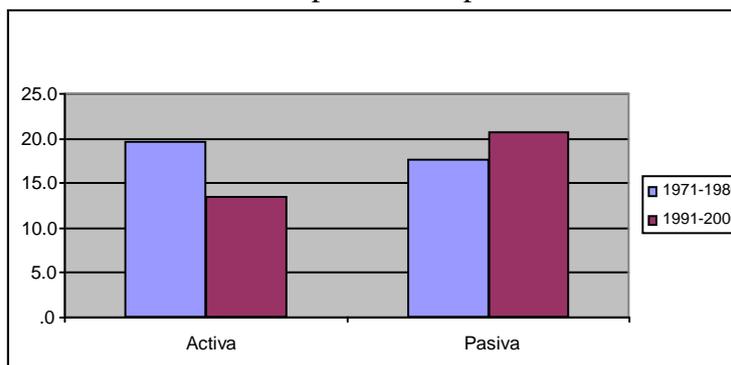
Otro dato que muestra que la acción colectiva está más allá de la provisión del bien material es la demanda de la regularización de la tenencia de la tierra y la solicitud de los títulos. De Soto (2000) planteaba que la importancia de reconocer los activos de los pobres básicamente significaba que los habitantes de los asentamientos irregulares debían contar con sus títulos de propiedad, por lo tanto, las políticas públicas debían encaminarse en esa dirección; sin embargo, los datos de la demanda muestran que en los años 70 la legalidad de la propiedad no estaba entre los intereses de los grupos de escasos recursos; aunque en los años 90 sí hay un interés ligeramente mayor en esta demanda, no llega a ser prioritaria. Este pequeño cambio se explica por dos razones; la primera, son los tiempos de habitabilidad de los fraccionamientos; familias que a estas fechas habían completado sus pagos y por lo tanto podían obtener sus escrituras; la segunda, por la importancia de la legalidad de la tierra, que se promueve desde las instituciones públicas de vivienda. En el caso de Fomerrey, en los últimos años de la década de los 90 se destaca el número de escrituras dadas y se dejan en segundo lugar las cifras de lotes entregados; en las décadas anteriores, por el contrario, se reportaban principalmente estos últimos (Fomerrey, 1992; GENL, 1997, 2000).

El problema de vivienda, entonces, es entendido en términos diferenciados entre los gobiernos y los actores colectivos que la demandan: la vivienda para los actores

colectivos sociales es un bien social, mientras para en los gobiernos —particularmente en los 90—, representa un bien de mercado, un asunto de propiedad. Esta diferencia se tradujo en conflicto entre los marcos institucionales y las prácticas culturales de los grupos demandantes.

El Estado, como principal interlocutor de la acción colectiva, puede responder a la demanda de forma pasiva o activa (Tarrow, 1997; Gómez, 2006). De acuerdo con los datos, durante los 70 la respuesta del Estado era más activa que en los años 90 (ver Gráfico 8).

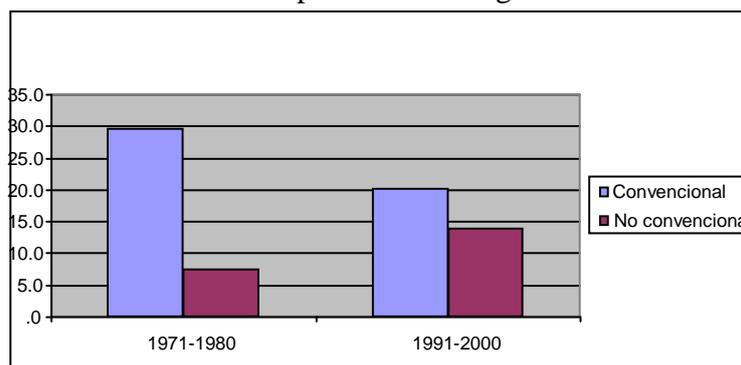
Gráfico 8. Comparativo respuesta Estado



Fuente: Elaboración propia, n: 270

La creación de instituciones pone límites a la interacción de los actores pero también crea oportunidades para que nuevos organismos aparezcan (North, 1993). Esto explica por qué, pese a que en los 90 las políticas y programas de vivienda para atender a grupos de escasos recursos se presentaban como límites o espacios permitidos a los grupos que demandaban vivienda, esta misma época presenta mayor número de estrategias disruptivas —no convencionales— para hacer las demandas (ver Gráfico 9).

Gráfico 9. Comparativo estrategia décadas



Fuente: Elaboración propia, n:270

En los años 70 la estrategia para hacer la demanda era mayormente convencional, dado que había una relación directa entre Estado y los actores colectivos, así, los gobernantes tenían la capacidad de dar una respuesta puesto que existía una sola fuerza de Estado, por lo que la política social se hacía extensiva a los tres niveles de gobierno. Para los años 90, un nuevo marco institucional representa el límite para el accionar de los grupos; la respuesta ya no vendrá directamente del representante gubernamental como en las anteriores décadas y con ello crecerán las estrategias no convencionales, pues la

cultura de interacción con el Estado se mantiene debido a una dependencia difícil de transformar. Las instituciones crearon limitaciones a la acción colectiva pero no construyeron mecanismos eficientes de comunicación entre el Estado y los actores colectivos sociales por lo que, ante la falta de éstos, los grupos de escasos recursos seguían utilizando las estrategias tradicionales de probada eficacia, como la protesta y la movilidad de los grupos.

Si bien hay una mayor demanda en los años 70, en los 90 aparecen más grupos antagónicos y de rechazo (Gráfico 6). El problema de vivienda rebasaba el tema habitacional, era un conflicto que tocaba asuntos de propiedad y bienestar social que también involucraba lo político. La acción colectiva es parte de la cultura política de una sociedad, la organización se encuentra en los códigos culturales y sociales; el conflicto como elemento central determinará su alcance (Melucci, 2002; Tarrow, 1997). En el caso del tema estudiado, en ambas épocas aparece el conflicto como parte de la relación; en apartados anteriores se han mostrado actores y momentos en que se presenta con mayor fuerza en el espacio público: en los 70 1) la aparición del MTYL; 2) los desencuentros entre actores empresariales y el Estado; en los 90, 3) las administraciones panistas —a nivel municipal y en Fomerrey— y la relación con los grupos populares.

### **5.3.2. Los actores colectivos y el *status quo***

Las oportunidades que ofrece el régimen son un factor importante para que los actores colectivos puedan cambiar las reglas del *status quo*, pero también lo son las variables que inciden en la decisión de una organización para cambiar o no las reglas existentes; Ostrom (2000) propone una serie de variables situacionales que deben observarse para reconocer los cálculos que los actores hacen para medir el costo de transacción y hacer las elecciones institucionales para cambiar o no las reglas del *status quo*.

Como muestran los datos, eran diversos los actores implicados en torno al problema de vivienda durante las décadas estudiadas. Como ejercicio analítico, se tomó la clasificación propuesta por North (1993) para hablar de los organismos que interactúan con las instituciones; se identificaron así: actores colectivos sociales, políticos, económicos y educativos. Sin embargo, como se ha venido observando en las relaciones encontradas sobresalen algunos grupos como el MTYL, las uniones de colonos y grupos empresariales quienes estuvieron como principales actores en las relaciones de conflicto con el Estado, por esto se analizan estos grupos para reflexionar sobre las formas que se dan las elecciones institucionales.

De acuerdo con Ostrom (2000), una de las variables situacionales mayormente reconocida en los estudios sobre acción colectiva es el número de participantes del grupo. Para Olson (1992), el tamaño del grupo permite optimizar las acciones del mismo, por lo tanto, considera, los mejores grupos son los pequeños, pues los grandes suboptimizan sus recursos. En el caso de los grupos involucrados en el tema de vivienda, el de mayor número era el MTYL: movilizó mil 500 familias en 1973 y llegó a aglutinar 32 colonias de posesionarios, 16 vecindades, tres uniones ejidales y tres organizaciones de actividad económica (Pozas, 1999). Las uniones de colonos, por su parte, se presentaban como grupos aislados y pequeños, conformados por vecinos de un sector; Fomerrey reportó en su primer año de gestión 150 uniones de colonos (Fomerrey,

1974), y para 1990, según datos de la misma institución, 77.6% de los habitantes de estos fraccionamientos pertenecían a alguna unión (Villarreal, 1992). Los grupos empresariales como la Cámara de la Industria de Nuevo León (CAINTRA) y la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces son organizaciones con un número medio de participantes; la primera inició con 22 empresarios (<http://www.caintra.com/>), pero se fueron incorporando más con los años y en los 70 ya contaba con mil 680 socios (Mendirichaga, 1989), mientras que la segunda actualmente cuenta con 500 miembros (<http://www.camaradepropietarios.org/index.html>).

La toma de decisiones se hace de manera diferenciada, alcanzando grados de formalidad; mientras que organismos formales como las cámaras empresariales cuentan con consejos regulados por marcos institucionales formales para la dirección y orientación de las mismas; en grupos como el MTYL y uniones de colonos se buscaba la participación de los diferentes miembros sin embargo la formalidad de los acuerdos tomados era distinta; por ejemplo en el MTYL se plasmaban en actas:

IV/10/70/15 CSH: Exacto, comités que se organizaban con sus secretarios, con jueces, con maestro de escuela, era... Un lugar... En las asambleas se votaba, se seguía la votación; el secretario hacía un acta; o sea era formal pues no era tan espontáneo.

Mientras que en las uniones de colonos la dinámica se imponía desde los líderes en reuniones informales de convocatoria era abierta aunque sólo fueran informativas:

III/7/70/15 BF: Venían hacer juntas al campo. (¿Quién les hacía las juntas?) Canizales venía hacer las juntas (¿Para qué?) Para decirnos como iba todo Él nos decía cuando se iba a introducir el agua o si nos van a poner la luz; porque con él nos íbamos a quejar de todo lo que nos pasaba aquí: cuando llovía, entonces íbamos con él a quejarnos. (¿Quiénes iban a quejarse?) Las vecinas. (¿Se juntaban o cómo le hacían?) Sí, íbamos a reclamar para que él también le dijera a Canavati y ya nos decían cuando pasaban una propaganda, cuando iba a ver junta en el campo, y pues ahí íbamos a la junta. Después nos decía si se iba hacer otra cosa y nos mantenía al tanto de lo que se iba hacer, y pues así estuvimos. Como quien dice nos guiaban y nos mantenían al tanto de que si había gente que no estuviera pagando, entonces él tenía que estar haciendo eso.

III/7/90/37 TF: Pues en realidad como los que estaban a más nivel que nosotros que eran... nosotros hacíamos lo que ellos decían; eso está bien compañeros, ¿ustedes cómo ven? No pues que si. Bueno. Ésa era la línea y pues aquí estamos todavía.

Esta diferencia en la toma de decisiones se puede atribuir al número de participantes, pero también a los intereses del grupo. Los grupos económicos tienen intereses muy claros, estipulados en sus objetivos, y básicamente remiten a la defensa de los intereses de los socios; mientras que los grupos grandes como el MTYL tienen intereses muy amplios; a diferencia de las uniones de colonos, dirigen sus fuerzas a demandas materiales concretas.

Los estudios de la lógica de la acción colectiva tienen como punto de partida el interés de los individuos y surgen a partir del planteamiento de Olson (1992) sobre el problema de la acción colectiva, según el cual los individuos participan de ésta para defender intereses comunes. De esta manera, la acción colectiva se conforma de individuos con intereses comunes, por lo cual es una variable necesaria para entender la fortaleza de la misma.

Los actores económicos, como las cámaras revisadas, encaminan sus objetivos a la protección de los intereses productivos de sus socios; por ejemplo, CAINTRA tiene como primer objetivo “Representar los intereses generales de las actividades industriales que la constituyen” (Mendirichaga, 1989); la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces anuncia que tiene como objetivo “Defender los intereses colectivos de la propiedad inmueble en el Estado” ([www.camaradepropietarios.org](http://www.camaradepropietarios.org)); en lo referente al tema de vivienda, el objetivo será defender la propiedad de sus afiliados. Si bien sus intereses son fundamentalmente económicos, sus acciones traspasan a sus socios, como se mostró en el apartado anterior, pues la lucha por la propiedad privada no sólo remite a su grupo de interés, sino que representa a un grupo social.

Por otra parte, tanto el MTYL como las uniones de colonos se movían en torno a asuntos de obtención de espacios habitacionales; sin embargo, el primero tenía intereses más amplios. El MTYL se presenta como un movimiento urbano popular que aglutinaba a sus miembros en torno a intereses de vivienda; sin embargo, los ideólogos que encabezaban las invasiones reconocían intereses que se encaminaban a un proyecto revolucionario:

I/2/90/4 AA: Entonces, en esa perspectiva, este MUP tenía concepciones de transformación revolucionaria; no era un MUP que solamente se queda en la demanda de la vivienda, pos traíamos intereses de un cambio revolucionario en este país. Teníamos concepciones pre-insurreccionales; o sea, no pensábamos nada más estarnos ahí; acumular fuerzas y habiendo condiciones ir a levantamiento armado porque todo mundo no veíamos otra salida. Nuevo León tuvo movimientos guerrilleros muy importantes, de gente que se acelera y no espera. O sea, nosotros estábamos de acuerdo en un cambio social vía movimientos insurreccionales, estábamos de acuerdo en un cambio de lucha armada, lo que diferíamos en relación a los guerrilleros era en cuanto al método. O sea, los guerrilleros se fueron solos, por su voluntad. Nosotros queríamos irnos con el pueblo, nos dedicamos a un proceso de organización y concientización de la gente, la acumulación de fuerzas, dirigido en la perspectiva de cambios revolucionarios.

En este sentido, el MTYL tenía su accionar más allá de la lucha por la vivienda, incorporaba a todas las luchas sociales que pudieran traducirse en fuerzas políticas para la organización:

I/2/90/13 AA: Como estábamos en una perspectiva de acumular fuerzas, de hacer una organización y concientización con una perspectiva de cambio revolucionario, pos no nada más nos quedamos en un movimiento urbano popular. Metimos un movimiento inquilenario, movimiento de pequeños comerciantes, mercados sobre ruedas; el mercado sobre ruedas Lucio Cabañas todavía está por ahí; el movimiento de vendedores ambulantes, el movimiento de choferes, el movimiento de choferes TYL, movimientos también organización de productores de tortillerías, teníamos nuestra red de organizaciones de productores de la masa y la tortilla, teníamos una organización de trabajadores de la música TYL; una red de mariachis del FPTL y tenemos también organización campesina en el sur del estado, que es la organización Lázaro Cárdenas. Entonces, teníamos un proceso de acumulación de fuerzas; en un tiempo tuvimos una participación muy importante en la Universidad, en tu facultad, en la Facultad de Trabajo Social, la Facultad de Psicología, participamos en la Facultad de Medicina con movimientos de disidencia, de oposición y, bueno, trabajamos el magisterio aparte también. Estábamos en un proceso de organización, de acumulación de fuerzas. TYL no fue un movimiento que se circunscribió al MUP, TYL y el FPTL, que formalmente se constituyó el primer domingo de agosto del 76, se convirtió como una red de organizaciones sociales multisectorial; o sea, no sólo eran pobladores urbanos, en sí, era inquilinos.

En el caso de las uniones de colonos los intereses tenían que ver solamente con asuntos de vivienda, así, sus demandas eran de bienes materiales, como lo dice una socia de la Unión de Colonos Nueva Almaguer:

III/7/90/41 TF: De la unión de colonos pues el objetivo era: “Conseguir un lugar donde vivir estable y tener una legalidad”.

Los actores colectivos que se organizan en torno a demandas concretas se mantienen mientras se obtiene el objetivo, por lo que la organización es temporal (Melucci, 2002). De acuerdo con los datos obtenidos, la organización de este tipo de actores colectivos sociales se extendía hasta que se obtenían los objetivos como resultado de la presión ejercido al Estado:

III/8/90/16 GD: De hecho, cuando veníamos aquí ya no nos cobraban; es que mucha gente ya no quiso asistir; es que como ya nos dieron el terreno, y lo que andábamos nosotros buscando era el terreno, ya mucha gente no quiso participar, se fue deshaciendo todo.

Según puede inferirse de los casos considerados, en un grupo puede haber dos tipos de intereses: individuales y colectivos. Los primeros son los intereses que mueven a los individuos a integrarse a una acción colectiva; mientras que los segundo son los intereses compartidos por el grupo; estos últimos están ligados a la identidad (Francisco y Aguiar, 2003). En este sentido, el interés de grupo surge cuando se presenta la identificación con el otro, que permite crear lazos fuertes hacia el interior de la organización; mientras que los intereses individuales pueden formar un grupo con la suma de los intereses individuales sin crear identidad, es, pues, un grupo con intereses agregados. Por lo tanto, el interés de grupo representa el interés de la agrupación con la cual se identifica cada uno de los individuos que la conforman.

La cantidad de participantes también influye para lograr el cambio de las reglas *status quo* (Ostrom, 2000); una cantidad mínima necesaria podrá hacer mejor uso de las reglas para estimular el cambio. Los datos muestran que hay diferencias sustantivas en la cantidad de participantes y que tal número definen la propia lucha pero está supeditado a los intereses y el contexto.

Por un lado, los grupos económicos basan su fuerza en su poder económico, que representaría un interés muy claro; sin embargo, sus acciones no sólo impactan a sus socios, por lo que las decisiones que se toman hacia dentro llegan al espacio público; como se observará al estudiar las ideas sobre el posesionario. Ahí se muestra cómo en los años 70 este grupo dirigió sus intereses a resguardar la propiedad privada, pugnando por no permitir el cambio del *status quo*, de ahí su oposición a la Ley de Asentamientos Humanos o incluso a ciertas acciones de Fomerrey. Mientras tanto, el MTYL pugnaba por el cambio de las reglas, pues sus intereses estaban más allá de la lucha por la vivienda; había una propuesta de sociedad distinta a la que se había construido en el siglo XX; su propuesta era un cambio externo, pues no sólo impactaba al grupo, sino a la sociedad misma. Este movimiento era un grupo grande, pues su fuerza se encontraba en su capacidad de movilización (Offe y Wiesenhal, 1980) y la turbulencia que ésta provocara entre las élites (Tarrow, 1997).

Los grupos de colonos tenían un interés acotado: obtener espacios para vivir. En este sentido, no existía el objetivo de cambio externo pues su accionar se daba conforme a

las reglas informales que les permitían interactuar con el Estado en la búsqueda de la provisión de vivienda; su interés era su realidad inmediata, un cambio interno al grupo. Así, tanto en los 70 como en los 90, se ajustaban a las reglas en uso, como las invasiones o la oferta clientelar de Fomerrey mientras obtuvieran resultados:

III/6/70/3 C: Pues nos dijeron que traían los terrenos de Fomerrey, y luego nos dijeron a nosotros: si quieren juntar gente, junten gente y luego la traen. Y luego la gente venía aquí por los terrenos y les decíamos que iba haber terrenos de Fomerrey y luego ya íbamos; y la gente iba a la CNOP y los anotaban.

III/7/90/62 TF: No le dije que vino después el hijo de la señora y estuvo repartiendo más hacia arriba y hacia abajo porque doscientos cincuenta y cuatro lotes era nada mas hasta aquí, de aquí que es del Castillo y Peñitas hasta Peñasco, si hasta Piedra Negra.

Así, las reglas no sólo son ofertadas por el Estado, sino por distintos actores como los dueños de los predios y los actores políticos; prácticas como las invasiones eran alentadas por los mismos propietarios de terrenos como una manera de vender a mayor precio sus tierras que no eran reconocidas como habitacional.

Entre las prácticas para la negociación, el uso de líderes es importante; según Ostrom (2000), los líderes hábiles permiten que los costos de transformación sean menores. Por lo tanto, hay diferentes características a destacar de los líderes de los grupos estudiados, como sus capacidades para la negociación y para entablar relaciones; así como la confianza que depositan en él los miembros de su grupo (Melucci, 2002, Ostrom, 2000); de acuerdo con los datos revisados, la pertenencia del líder al grupo también es determinante.

En el caso de los grupos económicos, los líderes tienen sentido de pertenencia, así, el interés que los congrega está sustentado en un mismo valor: la propiedad privada. Además, la capacidad de entablar relaciones entre la cúpula de poder político da a los socios la confianza para llevar a buen término las negociaciones; en ese sentido, la organización es un recurso para la negociación con el poder:

II/4/90/15 RL: Como todo, ¿no?, presentar un frente común para plantearles asuntos a las autoridades, ¿sí?, en todo sentido. Siempre la agrupación, pues es la que tiene la fuerza para llevar una representación y además es una representación de una forma impersonal. No es Rodrigo de León el que se está peleando contigo: presidente del país, o contigo: gobernador, o contigo: diputado; es el presidente de la cámara y yo represento a equis cientos o miles de empresarios que van a manifestar esta inquietud. No me estoy peleando yo contigo en persona; yo represento lo que todos dicen, yo te lo vengo a plantear. Entonces, esas representaciones son muy valiosas porque se negocian leyes, reglamentos, fondos de recursos; muchas cosas que en lo individual difícilmente se conseguirían.

El MTYL, por su parte, tenía concentrado el liderazgo en personas con identidades diferenciadas del grupo: estudiantes con intereses de un cambio social; mientras que el grueso de los individuos que conformaban la agrupación eran personas en búsqueda de un espacio donde vivir:

III/8/70/4 OT: Porque empieza a llegar Martínez Domínguez, proclama Tierra Propia, Tierra Propia para regularizar todo el terreno, ya de ahí la gente empezó a ver un cambio y una puerta abierta para regularizar tu terreno. ¿Qué dijo? Nosotros dijimos, bueno, pues la mayoría ya está cansado, ya no queremos estar en contra del gobierno; gobierno viene y te ofrece las facilidades para adquirir tu terreno, pues adelante. Pero ya

fue más de que ya con Martínez Domínguez pues ya logramos el objetivo que era el que se perseguía: que te regularizaran el predio.

Sin embargo, en el movimiento fueron incorporándose las ideas de cambio propuestas por sus líderes y quedaron como enseñanza de vida para sus participantes:

III/8/70/1 OT: Cuando entro a la Pancho Villa a vivir, que una tía me dio alojamiento, pues éramos proletarios y ahí teníamos unos ideales muy diferentes: se estaba en contra del gobierno por como trataban a la gente. Ahí la ley la imponía la gente, ahí teníamos nuestra propia seguridad pública, nuestro propio policía, nuestro propio procurador. O sea, ahí no entraba ninguna ley, nomás la que imperaba dentro de la colonia. A raíz de ahí, pos yo ya empecé a poder desenvolverme y desempeñarme ya más libremente, me di cuenta de mis derechos, que todavía no se proclamaban tanto, porque decían que la mujer era de la casa y yo me casé muy joven. [...] De ahí empezaron mis ideales a apoyar a la gente, a saber que yo tenía derecho de decidir por mí misma. En la Pancho fue mi escuela; para mí fue mi escuela de salir siendo una líder, pero una líder natural; yo siempre lo he dicho: una líder natural que no se deja corromper, que no trabaja para sus beneficios propios sino para ayudar a la gente, porque ya viene uno con problemas de antaño y dices: es que por qué me voy a dejar, por qué voy a dejar que otra gente decida por mí, por qué no voy a pelear por mis ideales y por mis derechos.

La capacidad de los líderes para la negociación favorece la confianza de los integrantes del grupo; así, los líderes de grupo, como Anaya y Camero, avanzaban en la negociación. Al respecto, Camero narra el encuentro entre ellos y el ejército en la revista *La Quincena*:

“Ante la incapacidad de la policía de frenar las tomas, el ejército intervino y cercó la colonia. Nosotros comprendimos que era una lucha desventajosa, no estábamos en condiciones de enfrentar al ejército. [...] Pero entonces se presentó una situación favorable, pues resultó que el comandante de la séptima zona militar era el padre de un compañero de Alberto Anaya. Eso nos ayudó a platicar en mejores términos las cosas, llegar a una negociación.” (2006: 8)

Esa misma experiencia Anaya la recuerda como un momento tenso para el movimiento en la que tuvo que prevalecer la negociación:

I/2/90/9 AA: Y no entraba...y primero cuando entró ejército, el 25 de abril del 73, ampliamos Tierra y Libertad al sector sur que es donde está la clínica y nos detuvo el ejército, porque nosotros nos íbamos a ir hasta el penal. Íbamos a hacer otra invasión pero la autoridad civil se declara incompetente para controlar el movimiento urbano popular de TYL y pide el gobierno del estado la intervención del ejército, entonces el ejército nos enfrenta. (¿Hubo enfrentamiento?) Hubo negociación, creo que hubo mucha prudencia del ejército en ese tiempo como comandante de la 7ma. Zona militar estaba el Comandante Limón Jara, el General Limón Jara. El general Limón Jara tuvo mucho habilidad y mandó una avanzada y nosotros mandamos otra avanzada para parlamentar y llegamos a un pacto, que la invasión iba a llegar hasta ahí y que el entendimiento sería únicamente con el ejército, que no íbamos a tener ya entendimiento con el gobierno civil.

En los años 70, el MTYL enfrentó dos momentos de fractura por discrepancias ideológicas entre sus líderes. Bennett (1993) describe que existían dos ideologías en el MTYL: Línea de Masas, liderada por Anaya, y Línea Proletaria, encabezada por Oribe:

“Línea Proletaria privilegiaba la organización en las industrias y veía el movimiento en las colonias sólo como complemento o apoyo a la actividad militante en la esfera de la producción, mientras que la Línea de Masas insistía en que los movimientos basados en

las colonias eran el corazón mismo de la actividad revolucionaria y el camino hacia el socialismo.” (1993: 97)

De acuerdo con Camero, Oribe era líder de una organización nacional de la cual venía Anaya; al llegar a Monterrey se encargó de adoctrinar a los jóvenes dirigentes de una colonia recién invadida, la Francisco Villa (*La Quincena*, 2006). En 1976, en un enfrentamiento con policías, mueren seis miembros del grupo Tierra y Libertad, la mayoría de ellos de la colonia Pancho Villa, por lo que ésta se separa del movimiento; según cuenta una informante:

III/8/70/3 OT: Nos dicen que necesitaban el apoyo, que porque, este, ahí adelantito, es antor...no ¿cómo se llama? Es que esa colonia está pegada a la Granja y es también parte de Tierra y Libertad, que a ellos nos los querían dejar colgarse y los querían desalojar. Entonces el contingente de la Pancho llega a ese sitio, pero no había nada de gente de Tierra y Libertad, entonces a los que matan son a los de la Pancho; no matan a ninguno de Tierra y Libertad ¿vedá? Entonces, como la gente venía en bonche, pos los policías empezaron a tirar y la gente de nosotros pues no traía armas; o sea, a lo mejor traía palas o picos o equis o alguna otra cosa, pero no armamento ¿vedá? Y pues de repente ahí los mataron ¿vedá? Y este... y a raíz de eso pues se deslinda todo... se divide Tierra y Libertad.

El segundo momento ocurre por la división entre Alberto Anaya y Héctor Camero ante la aparición de programas para la erradicación de asentamientos irregulares, particularmente el Programa Tierra Propia. A partir de la expropiación de los predios de Tierra Propia se dividen las posturas entre los líderes; mientras uno pugnaba por la integración de las colonias a los programas oficiales; el otro pretendía que se mantuvieran autónomos (Villarreal y Castañeda, 1986). Así surge el grupo de Camero, que más tarde constituiría la Asociación Civil Tierra y Libertad con una fracción del movimiento; mientras que Anaya constituiría el Frente Popular Tierra y Libertad y más tarde el Partido del Trabajo.

En las uniones de colonos los líderes se presentaban como los gestores y los intermediarios entre las instituciones y los colonos:

III/6/70/4 C: Pues nosotros las llevábamos a ellas a Fomerrey para que hicieran la solicitud, después hacían la solicitud y les decían que cuando fuera la líder fueran ellas y pues ya luego íbamos nosotros a Fomerrey y luego ya les decíamos que esto y que el otro. Y luego nos decían: “ustedes tienen que traer tanta gente”. Y luego ya nosotros le decíamos a la gente: voy a llevar a la gente, y les decía que no podía llevar a todas, y pues las llevábamos. Y ya les entregaban los terrenos y ya les decían a ellos: van hacer la solicitud y vamos a entregar los terrenos.

Esto permitía disminuir los costos para los colonos, especialmente en la situación de vulnerabilidad que se encontraban; así el interés se convertía en una agregación:

III/8/90/19 GD: Para lo de la vivienda (pues para ir poniendo mejor incluso la colonia y para ir poniendo habitable) pues casi de todas esas cuestiones se encargaban los líderes, por decirlo así, que se quedaron aquí en la colonia Otilio —doña Eduviges—, ellos se iban, ya nada más nos decían. (¿Qué les decían ellos?) Que habían ido a gobierno, que les habían dado una hoja para que fueran a comisión, como cuando nos pusieron el medidor comunitario del agua, fueron ellos; ahí si ya no fue necesario que fuéramos nosotros porque sólo citaron a cinco personas para ir a Gobierno y de ahí a Agua y Drenaje

La confianza era parte de la relación del grupo y se sustentaba en la pertenencia del líder al mismo grupo social, pues permitía una identificación con las necesidades y valores:

III/7/90/16 TF: Pues era una persona, yo no se si, era señora Yolanda Castillo, esta señora bien trabajadora, bien luchona para el beneficio y el bienestar de nosotros y aquí vivía también ella aquí abajito, ahora vive su hija pero éste, una señora muy trabajadora y también “a ver ¿Qué necesitaban?, ¿Qué se les ofrecía? y con ella fue...los dueños entrevistaron con ella y me imagino que con las personas de la CTM.

Sin embargo, estos pequeños grupos, a diferencia de los grandes, concentraban su fuerza en las relaciones entabladas con organizaciones políticas como la CNOP o la CTM. Estos líderes aglutinaban grupos de distintas colonias y tenían relaciones con políticos en el poder, como el caso de una de las lideresas entrevistadas:

I/3/90/12 GM: Yo me peleaba con don Alfonso, nos agarrábamos como si Don Alfonso fuera cualquier cosa, porque él protegía mucho a la CNOP. Y entonces... por ejemplo, mira, una vez nos enojamos porque se abrió un Fomerrey en Santa Catarina que se llamaba... le pusimos por nombre Eugenio Canavati, se le había muerto a Canavati un niño —se le ahogó— y le pusimos el nombre del niño. Entonces a mí no me habían dado ni un lote —no a mí sino a la CTM— entonces yo me enojé porque a mí no me habían dado lotes para la gente, si tenía yo mucha gente en Santa Catarina. Nos peleamos, Don Alfonso y yo nos peleamos y nos peleamos hasta que le saqué 400 lotes para la gente, y pues encantada de la vida y ya los lotificaron y ya la gente se fue ahí y ya.

De acuerdo con lo anterior, se reconoce que los líderes deben de contar con capacidades según los intereses que persiguen; sean gestores para grupos pequeños, representantes de intereses económicos o líderes de grupos con intereses de cambio político; capacidades como: buenas relaciones con los tomadores de decisiones, que potencializa al grupo y crea un sentimiento de confianza en los integrantes del grupo; la pertenencia del líder al grupo, pues permite compartir los valores y comunicar las mismas ideas normativas y esto a su vez ayuda para mantener la unión de la organización el tiempo necesario, pero tiene el riesgo de que el líder utilice la organización más allá de los intereses de los participantes.

En los grupos estudiados se observa la existencia de actores colectivos con intereses agregados y aquellos con intereses de grupo. El primero está presente en las uniones de colonos en su mayoría, pues sus integrantes comparten intereses individuales y dejan en el líder la gestión, pues reconocen en él las capacidades necesarias para cumplir con sus intereses; mientras que el MTYL representaba intereses de grupo que permitían crear diferentes células en la búsqueda por responder a los intereses de sus miembros, corriendo el riesgo de la fractura.

El tipo de intereses que agrupe a la organización —individuales o de grupo— define el tipo de relación que establecerán grupos con intereses similares: de cooperación o antagonismo. En el caso de las uniones de colonos, en los años 90 se vivían francas confrontaciones por el poder entre los líderes; era una lucha por los bienes ofertados por el Estado:

I/3/90/12 GM: Sí, con los grupos, con los otros grupos: ya se peleaban con la CROC, se peleaban con la CNOP, pero sí se peleaban. ¿Por qué? por defender sus derechos. ¿En qué sentido sus derechos?) Pos porque... vamos a suponer: tú eres de la CNOP y yo soy

de la CTM: que no quiero ya, pero este... Entonces tú te crees mucho porque tú eres de la CNOP y así no necesitas hacer ningún esfuerzo para que te den todo lo que tú quieres; y yo sí tengo que irme a estar engarrada con el fulano que está aquí porque a mí no me dan todo lo que yo quiero.

Mientras que el MTYL buscaba vinculación con otros grupos para sumar fuerzas:

III/9/90/31 JG: Se empezaron a incorporar a la asociación, como fue el caso de Balcones del Río, de La Ilusión, de la 18 de Octubre y creo que ahorita anda con lo de las Monclovitas; cuatro monclovitas. Estoy viendo que no tengo más avance con mis grupos, entonces yo ya busco: que conozco a la líder de la asociación; entonces yo ya vengo —la más valiente— y expone el caso: Es que yo esto. Ah bueno ¿cuántas te puedes juntar? No que 20, no que 10. Ah bueno, tráetelas para platicar ya, así deciden si se hacen su solicitud y decidimos si las podemos ayudar.

Como se ha dicho, el interés del MTYL no era el bien en sí mismo, sino una propuesta política y social.

La organización y el uso de líderes como interlocutores es parte de la cultura política de la sociedad nuevoleonesa, pues se construyeron a través del modelo de representación corporativista que se implementó con la institución del gobierno de la Revolución. Fomerrey, como otras instituciones, reproducía esta lógica desde sus inicios y retomaba las estrategias pasadas reconocidas por los grupos. El fomento a la organización como mecanismo para relacionarse con el Estado se implementa a partir del gobierno cardenista y se toma como modelo en los siguientes sexenios. Si bien las cámaras empresariales se presentaban en Nuevo León desde el siglo XIX (Mendirichaga, 1989); la era de los gobiernos priistas trajo una nueva lógica para la organización empresarial regiomontana, pues la aprobación de leyes que separaban a los comerciantes de los industriales impactaba directamente sobre la cámara estatal, en la cual se aglutinaban las dos ramas; surge así CAINTRA en 1944 (Mendirichaga, 1989). La lógica corporativista permeó todo el sistema, pero con los grupos medios y bajos se presentó como un mecanismo clientelar. Con la oferta de oportunidades de elección las estrategias pasadas pueden ser modificadas, pero si las estrategias pasadas funcionan para lograr los objetivos, éstas se mantendrán.

La última variable situacional propuesta por Ostrom (2000) es la autonomía de los individuos de la organización para cambiar las reglas, sin embargo, la autora reconoce que depende del régimen. Los datos demuestran la presencia del régimen como parte de la construcción del sistema de representación. Sin embargo, puede afirmarse que sin que se dé una autonomía completa de los grupos, sí hay gradaciones en función de los intereses y capacidades de negociación de los grupos. Así, grupos económicos tienen mayor autonomía para cambiar sus reglas que el MTYL y éste más que los grupos de colonos. En el caso del MTYL su fuerza radicaba en su capacidad de movilización de las masas y la incertidumbre que provocaba con estas acciones, lo que abría su margen de negociación, por lo que el Estado despliega una serie de programas de vivienda para menguar su fuerza; por eso, el cambio de reglas es más complicado para este grupo. Por su parte, las uniones de colonos dependían totalmente de las reglas propuestas por el Estado, se ajustaban a los mecanismos de relación que este ofertaba pues no tenía con que negociar; así, se valían del corporativismo tradicional mientras daba repuesta a sus demandas, pero cuando se dictan nuevas reglas para la elección institucional, deben adaptarse si quieren relacionarse con Fomerrey.

El estudio de estas variables situacionales permite reconocer las posibilidades de la acción colectiva para tener un efecto sobre el Estado. Las organizaciones fuertes permiten tener efectos fuertes sobre el Estado; las organizaciones débiles tienen efectos menores sobre el Estado. Sin embargo, la fuerza no depende del tamaño del grupo, sino de los intereses del mismo. Por eso se plantea que el tamaño del grupo depende de los intereses de la organización. Por ejemplo, un grupo que busca el cambio de reglas externo como el MTYL necesita grupos grandes que se vayan sumando a su propuesta; mientras que grupos con intereses delimitados como organizaciones empresariales o uniones de colonos recurrirán a grupos pequeños o medios que les permitan alcanzar sus objetivos.

Por otra parte, los líderes son un activo importante para lograr los objetivos, pero la solidez del grupo lo es también; por lo que las ideas normativas compartidas resultan determinantes para mantener el grupo y alcanzar sus objetivos. En el caso del MTYL no se partió de una misma base de ideas normativas entre los líderes y el grupo, por lo cual la fractura en la organización fue una constante; si bien no hay elementos suficientes para afirmar que este aspecto fue determinante en la división del grupo, se propone considerar las ideas para estudiar los actores colectivos, así como su papel en la construcción de las instituciones.

#### **5.4. Ideas y discursos en el problema de vivienda**

El discurso como espacios donde se transportan las ideas y estructuran las relaciones (Laclau y Mouffe, 1987; Schmidt, 2010) permite reconocer las posiciones que los actores colectivos comunican sobre un tema, pero sobre todo permite reconocer las ideas que se quiere transmitir. Este apartado tiene el objetivo de revelar las ideas que sobre el otro, la propiedad privada, el bienestar y la acción colectiva se transportan en los discursos de los entrevistados y en la prensa, para dar cuenta de las relaciones que se entablan entre los diferentes actores en el tema de vivienda.

##### **5.4.1. Actores y propiedad privada**

Las ideas, como estructuras mentales, se socializan por medio del discurso; esto es, a través de signos lingüísticos. El discurso, por su carácter relacional, es parte constitutiva de la interacción humana. A través de la forma que estructura el discurso, el actor crea identidades sobre sí mismo y el otro. En este sentido, se utiliza el discurso para reconocer las ideas que sobre las otras colectividades y las propias tenían los actores colectivos presentes en la discusión sobre el problema de vivienda en las décadas estudiadas. Se utilizan como punto de partida las categorías: actores sociales, políticos, económicos y académicos; sin embargo, al adentrarse en los datos se encontró una diversidad al interior de algunas de estas identidades sobresaliendo —tanto en la prensa como en las entrevistas— en los años 70 el MTYL, los empresarios regiomontanos y el beneficiario de la política de vivienda; mientras que en los 90 los actores políticos y los poseionarios se convertirían en los actores centrales de la discusión.

En los años 70, el MTYL fue considerado como uno de los tres grandes movimientos del México de la época y era uno de los actores principales en la lucha por la vivienda en el AMM. El conflicto se presentaba como el principal elemento en sus relaciones con los otros; sin embargo, la negociación y el consenso eran parte de él. Por ejemplo,

actores políticos cercanos al gobierno, como ex-funcionarios gubernamentales o trabajadores de Fomerrey, lo reconocían como un grupo ilegal pero legítimo, pues su lucha nacía de una necesidad:

I/1/70/3 MA: El principal era que había mucha necesidad de vivienda y como no había un orden, se empezaron a invadir muchos fraccionamientos y surgió el Frente Popular Tierra y Libertad, dirigido por Anaya, Stainless y Camero. Estos líderes empezaron a establecer banderas rojas en cada uno de los fraccionamientos que estaban dentro de la organización de Tierra y Libertad. Ahí establecían sus propias leyes, tenían sus propias cárceles, hacían sus propios juicios y tenían una autoridad que estaba fuera de la normatividad de la ley.

Si bien el movimiento buscaba una organización política, para estos funcionarios su objetivo era similar al de otros grupos que aparecieron en el AMM: un espacio habitacional en la ciudad; así lo dice un ex-funcionario entrevistado:

I/2/70/20 SS: Pero el propósito que perseguían era el mismo: tener casa habitación, tener seguridad en su propiedad, tener garantizada su estabilidad jurídica, y eso es lo que se buscaba. Entonces, si revisas los antecedentes vas a encontrarte con grupos muy dispersos y grupos creados con mucha anticipación a la llegada de Tierra y Libertad.

Por lo tanto, sus relaciones alcanzaron instituciones como Fomerrey, entablando diálogos con el director de la institución e incluso con el presidente Luis Echeverría, con quien se entrevistaron en 1976 para tratar el problema de los colonos muertos en una confrontación con la policía (*El Norte*, 19-03-1976). Para uno de los líderes del MTYL su relación con el Estado y con Fomerrey se basaba en un dicho de un secretario del Gobierno Federal:

I/2/90/11 AA: José Luis Oteiza dijo una frase: “que la oportunidad de inversión era tan grande en el país que era como un gran salón donde podíamos bailar las dos partes sin estorbar”. Y bueno, esa fórmula la aplicamos con Fomerrey: era tan grande la problemática urbana que dijimos: haga sus actividades y nosotros seguimos haciendo las nuestras.

Por lo tanto, la oportunidad del movimiento se encontraba en la deficiencia del Estado para brindar un espacio a los grupos de menores ingresos; eran los espacios no controlados por el régimen que se extendían por las relaciones ríspidas del Gobierno Federal con los grupos de poder económico del Estado:

I/2/90/11 AA: México tenía muchas empresas estatizadas y el Gobierno tenía a veces fricciones con la iniciativa privada, porque la iniciativa privada acusaba al gobierno de que estaba yendo al comunismo y, como consecuencia de ello, que ya dejara de invertir.

En un contexto de confrontación entre los grupos de poder, los desafíos se vuelven la principal herramienta de negociación para los actores sociales, pues el impacto que logren entre las élites influyen sobre el alcance de la acción colectiva (Tarrow, 1997). Así, las élites económicas se convirtieron en el principal enemigo del movimiento; para estos grupos de poder económico el movimiento era una amenaza por su ideología comunista, como lo cuenta una informante que participó con TYL:

V/10/70/3 CSH: Y yo voy a dar ahí, te digo, por esa como inquietud que había tenido en mi experiencia como maestra en esta escuela de la Vidriera y haber conocido a un jesuita, que es el padre Rábago, que era de los jesuitas casi clandestinos que vivían en Monterrey, porque los jesuitas habían sido expulsados de Monterrey por comunistas;

ese era el mote que les había puesto este señor Garza Sada, no el que asesinaron sino el hermano, que era no me acuerdo si Rubén o cómo se llamaba pero que había creado toda una corriente en contra de los jesuitas y a Tierra y Libertad la habían calificado desde su origen como una colonia comunista.

Esa imagen la hacían pública a través de los medios, donde se les tachaba de socialistas:

"El predio de poseionarios "Tierra y Libertad" es una auténtica colonia socialista enclavada en pleno Monterrey." (*El Norte*, 29-05-1974)

Para la sociedad conservadora regiomontana el socialismo era un atentado contra el valor fundamental para ellos: la propiedad privada.

I/3/70/15 JM: Bueno, fue porque venía el movimiento socialista... mundial, porque fue mundial y en que todo mundo decía que: pues tierra para todos y la tierra es de quien la trabaja y todas esas cosas.

Sin embargo, el peligro que sentían los grupos empresariales y la sociedad media regiomontana no se basaba sólo en la expansión del movimientos a territorios exclusivos de las clases medias y altas —como fueron las invasiones en el sur de la ciudad, donde se crearon colonias como Revolución Proletaria o Más Palomas—, sino a la empatía que se mostraba entre las ideas del gobierno de Echeverría y el MTYL, pues para los grupos de poder económico este presidente era también socialista, como lo dice un empresario:

II/4/90/3 RL: Luis Echeverría era un presidente socialista con mucha tendencia de izquierda, pero le llamaban mucho la atención los programas sociales y la vivienda era un programa social...

Así, para el empresario regiomontano el MTYL y el gobierno de Echeverría pertenecían a una misma cadena de equivalencias sobre lo social, que se contraponía a sus ideas de derecho de propiedad.

Desde principio de la década, la relación entre el gobierno de Echeverría y los empresarios regiomontanos era de antagonismo; sin embargo, había momentos de confrontación en el espacio público, como el momento de discusión de la Ley de Asentamientos Humanos, considerada por los grupos de poder económico regiomontanos como un acto ilegal; de tal manera lo planteaba el presidente de la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces:

"Dicha ley confiere desorbitadas facultades a nuestras autoridades para atropellar garantías individuales e ir en contra de los requisitos de legalidad y competencia establecidos en la Constitución". (*El Porvenir*, 30-03-1976).

Lo que se presentaba era una lógica de diferencias fundamentadas en la confrontación de ideas sobre la propiedad privada; mientras que los grupos de poder económico regiomontano la entendían como un asunto de garantías individuales, para el Estado del sexenio de Echeverría se trataba de un derecho de los grupos más pobres:

"ya el Presidente está proponiendo una ley que se llama Asentamientos Humanos que sigue por propósito: hacer que los trabajadores mexicanos, que los precaristas puedan obtener legítimamente un pedazo de tierra dónde vivir." (*El Porvenir*, 21-04-1976)

Tal relación de antagonismo que se daba entre el gobierno y los actores económicos regiomontanos se presenta a partir de la confrontación de ideas normativas, que se alimentan con los valores de una sociedad. Éstas sólo pueden modificarse en épocas de crisis, por lo tanto, cuando un programa o política se fundamenta en ideas normativas diferentes al *status quo* de un lugar y tiempo, se presentará un momento de conflicto. El éxito de una sobre otra dependerá de la lógica de comunicación que los interlocutores utilicen para que ésta sea adoptada por el otro (Schmidt, 2008).

Schmidt (2008) reconoce dos tipos de lógicas de comunicación: coordinativo y comunicativo según el actor al que se dirige la comunicación. En el caso del gobierno echeverrista, éste no entablaba una lógica comunicativa con los grupos empresariales con los que tenía diferencias en las ideas normativas y no hay posibilidad de diálogo. Sin embargo, era comunicativa con los grupos populares y sindicales que conformaban el grueso de su público, ya que se legitimaban sus acciones.

El cambio del Gobierno Federal y posteriormente del estatal presenta una nueva lógica de comunicación entre el gobierno y los actores colectivos. Con el gobernador Alfonso Martínez Domínguez se adopta un discurso más empático con los grupos empresariales, pues se recuperan los valores que sobre la propiedad difundían los actores empresariales; se explican entonces las acciones que el gobernador llevaba a cabo con los poseionarios:

“el Gobierno del Sr. Alfonso Martínez Domínguez les regularizará los terrenos para hacerlos sujetos de crédito.” (*El Porvenir*, 19-10-1979).

Así, mientras que el discurso del gobierno anterior hablaba de derecho y justicia social, el nuevo gobierno colocaba el problema en el ámbito del mercado, donde se concibe que es el individuo el que debe suplir sus necesidades y el Estado sólo es responsable de crear los espacios para la competencia. Estas equivalencias discursivas muestran una nueva relación entre gobierno y grupos empresariales que se puede definir como de consenso, pues con mano dura terminó con el atentado a la propiedad privada; así lo dice un empresario:

I/3/70/15 JM: Bueno, fue porque venía el movimiento socialista... mundial porque fue mundial y en que todo mundo decía que pues tierra para todos y la tierra es de quién la trabaja y todas esas cosas y entonces ahí fue donde... Aparte que faltó mano dura, con todo lo que pasó en México, faltó mano dura en algunos estados. Aquí realmente se vino acabando eso cuando llegó de gobernador Alfonso Martínez Domínguez, pero hasta antes de que llegara Alfonso Martínez Domínguez eran invasiones a cada rato y en todos lados.

Al final de la década, la idea normativa que prevalece es la propuesta por los sectores económicos regiomontanos, la que reconocía a la propiedad privada como un valor fundamental. Estos valores fuertemente enraizados en los grupos de poder regiomontano empataban con los planteados en el modelo liberal implementado a partir del Consenso de Washington (Alonso, 1992).

Sin embargo, mientras que las relaciones del gobierno de Martínez Domínguez y el empresariado eran de consenso, con los grupos de izquierda y otros movimientos sociales se presentan de antagonismo:

II/6/90/5 JC: Obviamente llegó Martínez Domínguez a dismantelar no sólo —o a tratar de quitarles fuerza— y no sólo a Tierra y Libertad, sino en general a todos los movimientos progresistas y todos los movimientos democráticos y los movimientos que tuvieran por lo menos un contrapeso al poder que tenía y que sigue teniendo la derecha y los grupos empresariales en Monterrey.

Este cambio en las relaciones va de la mano con un cambio en la lógica de comunicación; a diferencia de la anterior, la administración citada implementó una lógica de comunicación coordinativa, dirigida a los grupos de poder económico y político. Es en este momento que las ideas de los grupos de poder económico se empatan con el proyecto neoliberal que empezaba a gestarse en el Estado mexicano. Esto da oportunidades a estos grupos para intervenir no sólo en la economía, sino en la construcción de las políticas públicas en general y de la vivienda en particular. Sus ideas de la propiedad privada se sobreponen a la propuesta de justicia social que permeaba políticas como Fomerrey; sin embargo, estas discusiones no sólo se quedan en el marco de las ideas normativas de una política, sino que permean a otros ámbitos, al grado de crear imágenes de los grupos vulnerables que demandan vivienda. En el siguiente apartado se muestra cómo las ideas que estos empresarios tenían sobre el beneficiario de la política de vivienda se impusieron a lo largo de los años y se mantienen hasta la actualidad.

#### **5.4.2. De precarista a posesionario: la construcción de un actor**

Toda política pública es producto de un proceso social y político. Como constructo social, se conforma de componentes evaluativos —tanto positivos como negativos— sobre el beneficiario de la política. En ella se plantea quiénes son merecedores —o no— de sus beneficios, se construye una imagen a través de los discursos públicos (Ingram y Schneider, 1993). Por lo tanto, la política social no debe ser entendida sólo como planes y programas llevados a la acción por un gobierno, sino que a partir de ella se “expresan y producen distinciones sociales (y por lo tanto por ellas se contribuyen a constituir sujetos provistos de diferentes atributos)” (Grassi, 2008: 47). En este sentido, hablar del beneficiario de una política social es proveerlo de características que lo posicionan en cierto grupo, categoría, nivel, etcétera.

En este apartado se discuten las ideas que sobre el beneficiario de la política social de vivienda se plasmaban en la prensa y su desarrollo a través del tiempo; reconociendo que la noticia permite “crear diversos supuestos y creencias sobre el mundo político y social...” (Edelman, 1991: 17), se considera que la imagen que se tenía en los medios sobre el beneficiario representa también los valores de los actores en un contexto político y social, pero particularmente público.

Si bien la lógica de las ideas es una herramienta útil para dar cuenta de la comunicación entre el poder y los actores colectivos, esta necesita ser utilizada con otras herramientas que permitan triangular los hallazgos. En este caso, las empatías y diferencias encontradas en la lógica de las ideas iban de la mano con las evidencias encontradas en el análisis de contenido cuantitativo, pues se reconoce que las ideas se concretizan en acciones públicas, mismas que fueron registradas en el apartado anterior.

Los beneficiarios de la política social de vivienda que implementaba el Estado a través de Fomerrey en los primeros años de esta institución eran conocidos como poseionarios. La llegada de un gobierno con un discurso de justicia social fomenta la

incorporación del término precarista para referirse a dicho grupo. Los datos muestran la forma en que un término va prevaleciendo sobre otro, impulsado por un bloque de actores que buscan fijarlo creando una cadena de equivalencia en contraposición a otra.

De acuerdo con los datos revisados, de 1971 a principios de 1973 a los habitantes de los asentamientos irregulares se les conoce como poseionarios; es un discurso compartido por actores colectivos políticos, económicos, sociales y académicos. Los poseionarios eran merecedores de la atención de los programas sociales, como la Oficina de Colonos y Poseionarios de Monterrey, que se crea en 1972 como parte de la responsabilidad de la sociedad para resolver el problema:

“El Cabildo de Monterrey autorizó ayer al Alcalde para crear la Oficina Municipal de Colonos y Poseionarios, y ésta empezó su actividad inmediatamente.... El Alcalde, licenciado Camelo Martínez, emplazó a los miembros del Cabildo a “no voltear la espalda al problema que tiene Monterrey en sus colonos y poseionarios” (*El Norte*, 08-04-72)

En los primeros años de atención a esta problemática, los poseionarios eran parte de un problema social que requería la intervención del Estado; los datos iniciales mostraban una población que podía ser atendida con mecanismos públicos, como la oficina anunciada por el municipio de Monterrey:

“El Cabildo apoyó también el plan para la creación de la nueva Oficina Municipal de Colonos y Poseionarios, que buscará regularizar la situación de nueve mil familias que se encuentran en calidad de poseionarios en diferentes sectores de la ciudad.” (*El Porvenir*, 08-04-1972).

Los discursos muestran un consenso entre las ideas de los diferentes actores en torno al accionar gubernamental para la atención del poseionario; por ejemplo, los sindicatos reconocían su satisfacción por la creación de la primera institución local para atender la demanda habitacional de los grupos de bajos recursos:

"Por la CTM, el dirigente Salomón Luna expresó que al ponerse en funciones un departamento especial del Municipio para resolver los problemas de ejidatarios y poseionarios se minará la labor de agitación que algunos líderes extremistas han adoptado para provocar invasiones y protestas". (*El Porvenir*, 08-04-1972)

En los primeros años de la década de los 70 había una relación de aceptación mutua de las uniones de colonos y confederaciones del partido oficial que dirigían las invasiones; sin embargo, no concedían espacio para la intervención de grupos con ideas diferentes, como las invasiones encabezadas por líderes de izquierda, pues los primeros mantenían relaciones de aceptación con el Estado y los grupos de izquierda utilizaban como principal arma el conflicto:

“Más de dos horas permaneció en la antesala del Gobernador un grupo de poseionarios y a gritos exigieron se les dé el servicio de agua potable y el próximo martes regresarán por la respuesta a su petición...También pide que se destituya al Capitán de la Dirección de Seguridad Juan Urrutia Paura, que está abusando en forma arbitraria contra la gente pobre, dijo Vidales.” (*El Norte*, 20-09-1972).

Sin embargo, el conflicto no sólo se daba entre estos grupos y el Estado, sino también entre éste y algunos actores económicos de la región. Para Flores (2006), las discrepancias existente entre ambos grupos se debían a las diferencias en el proyecto de

nación; en término de Schmidt (2008, 2010), las diferencias obedecían a las ideas normativas. Por una parte, el Gobierno Federal anunciaba un Estado basado en la libertad, la prosperidad y la justicia, como lo dice un alcalde de Nuevo León frente al gobernador Farías, en reunión en la que anunciaba la creación del fideicomiso para resolver el problema de vivienda de los marginados del Estado:

“En Nuevo León se ha interpretado con fidelidad el pensamiento del Presidente Echeverría cuando afirma: “no cederemos ante los grupos que conspiran para evitar la renovación, abriremos paso a las generaciones que nos siguen y les entregaremos un País más libre, más próspero y más justo.” (*El Porvenir*, 04-03-1973)

En este contexto institucional se anuncia la creación de Fomerrey, la principal institución de la política social de vivienda en la ciudad; durante la planeación de la política al beneficiario se le reconoce como poseionario, como se ve en el discurso de un evento el gobernador Luis M. Farías:

“que el señor licenciado Echeverría había sido informado...y que el Primer Magistrado simpatiza grandemente con la idea expresada en ese documento para la solución del problema de poseionarios en el Área Metropolitana de Monterrey...” (*El Norte*, 04-03-73)

Así, queda clara la coincidencia en el uso y significado del término entre Estado, actores políticos y económicos, porque la idea cognitiva (Schmidt, 2008) era atender a los marginados del desarrollo. Los siguientes discursos muestran las apreciaciones del representante nacional de Infonavit y del de la Cámara de la Industria de la Transformación de Nuevo León:

"la creación de un fideicomiso que resuelva, entre otros, el problema de la vivienda de los sectores marginados es correcta, porque contribuiría a resolver carencias de los no asalariados..." (*El Porvenir*, 04-03-1973)

"Si bien los marginados del desarrollo han originado problemas, no es posible ni tampoco correcto volverles la espalda." (*El Porvenir*, 04-03-1973)

Como puede apreciarse, había empatía en torno a las ideas cognitivas sobre la política pública, pues se entendía la necesidad de crear una institución como herramienta para traer la paz a la ciudad ante los diversos conflictos en los que estaban relacionados los poseionarios, particularmente los grupos problemáticos:

"Como es del dominio público, Fomerrey fue creado para garantizar, con la colaboración de los particulares y, especialmente de los propietarios de predios urbanos, que el crecimiento de la ciudad de Monterrey y de su zona metropolitana sea legal, pacífico, y en condiciones adecuadas a las posibilidades sociales y económicas de las personas de buena fe y de sana intención que vienen en busca de trabajo y de ingreso a la ciudad." (*El Porvenir*, 26-04-1974)

Así, en los primeros años 70 había dos tipos de poseionarios: los marginados del desarrollo y los conflictivos; los primeros eran mercedores de los beneficios de la política, los segundos no. Sin embargo, la creación de Fomerrey impulsa un nuevo significante que emerge de la concepción que el Estado tenía sobre el problema que detonó la política:

“Fomerrey, cuya misión es prestar un servicio social al promover soluciones al problema del precarismo.” (*El Porvenir*, 14-08-74)

El problema que atendía la institución no se constreñía sólo a la provisión de vivienda sino a la falta de recursos. Sin embargo, en el primer informe de Fomerrey, donde se reportaban las acciones realizadas de mayo a diciembre de 1974, se conceptualiza al beneficiario de la política aún como poseionario:

“De acuerdo a sus objetivos, Fomerrey se ha abocado resolver de inmediato la situación legal y social de las familias de poseionarios que se encontraban invadiendo terrenos propiedad de particulares y de los gobiernos federal y municipales del área Metropolitana de Monterrey.” (F.1)

Más adelante se reconoce que son estos el grupo de atención de la institución:

“Durante las precipitaciones e inundaciones que hubo en el mes de septiembre, el personal de Fomerrey colaboró ampliamente con las autoridades competentes y organismos populares en el rescate de ayuda a los damnificados, especialmente a los poseionarios.” (F.16).

Una lógica de diferencia se empieza a crear cuando estos términos se presentan en relaciones de conflicto entre los grupos de poder, pero también con la fuerza que toman los grupos de izquierda. Por ejemplo, el siguiente caso muestra la oposición a esta política por parte de los actores políticos de oposición, como el caso del alcalde de San Pedro, quien no estaba de acuerdo con la intervención de Fomerrey en este municipio, pues consideraba raras las ideas de los jóvenes que trabajaban en este organismo; así, las diferencias ideológicas van de la mano con la distribución del poder y la territorialidad:

“El Alcalde Ing. García Leal llamó ayer por la mañana a la Diputada y le dijo que hiciera del conocimiento de los miembros de FOMERREY “que se fueran a dar promesas a otra parte”, afirma la Lic. Torres. Agregó el Alcalde que para que Fomerrey pudiera intervenir debidamente en ese Municipio se necesitaba encontrar un terreno para colocar a mil familias por lo menos. Al decir de la Diputada, el Ing. García Leal le advirtió que fácilmente se podría organizar una manifestación frente al Palacio de Gobierno, pidiendo que Fomerrey se saliera del Municipio. Finalmente le señaló que nada serviría que los “muchachitos inexpertos de ideas raras” inquietaran con promesas a la gente humilde si finalmente no le iban a cumplir.” (*El Norte*, 27-09-1974).

Fomerrey se presentaba como la materialización de una idea normativa sobre bienestar social, una visión amplia del problema de vivienda, así lo anuncian funcionarios:

"En materia de vivienda, las decisiones están involucradas con cuestiones sociales, culturales y también religiosas, deportivas, de costumbres y de higiene. "El problema de la vivienda va mucho más allá de la construcción, de lo material y lo financiero". (*El Porvenir*, 07-05-1974)

"[Misión de Fomerrey] prestar un servicio social al promover soluciones al problema de precarismo, mediante el aval de créditos, localización de áreas y elaboración al desarrollo urbano, para que las familias de menos recursos tengan un patrimonio que represente su tranquilidad, bienestar y seguridad social." (*El Porvenir*, 14-08-1974)

Mientras que los sectores económicos, quienes tenían experiencias en la atención a poseionarios en el AMM previas a la aparición de Fomerrey, habían propuesto la creación de proyectos de cooperativas y autoconstrucción con estos grupos:

"Con anterioridad a la creación de Fomerrey, un grupo de industriales locales se dieron a la tarea de consolidar un fideicomiso de avales para dar créditos a cuanta persona lo requiriera para hacer su hogar. Únicos requisitos: ser poseionarios o arrendatarios de escasos recursos y deseos de tener una casa propia." (*El Norte*, 02-04-1975)

La lógica de la diferencia entre estos proyectos privados y el fomentado por el Estado se centraba en las ideas en las cuales se sustentaba el trabajo; para estos actores económicos la forma en la que se implementaban estas cooperativas tenía sus bases en el esfuerzo y el trabajo de todos:

"Pensamos que no es lo mismo dar un pescado, que enseñar a pescar", fue el lema sobre el que trabajó esta Promotora de servicio social." (*El Norte*, 02-04-1975)

Por una parte las ideas cognitivas son empáticas, pues con ellas se reconoce la necesidad de una política que responda a la necesidad de los grupos de escasos recursos, por el otro a nivel de las ideas normativas se presentan diferencias, pues los grupos empresariales organizaban a los colonos fomentando una ideología de trabajo y el servicio social de los individuos. Estos valores arraigados en la cultura regiomontana se contraponían a los promovidos por el Estado, como el bienestar y la seguridad social brindados por la sociedad. Fomerrey se presenta entonces como un marco de limitación para el accionar de los grupos sociales que demandaban tierras, pero también como un espacio para impulsar nuevos valores e ideas sobre el otro: el beneficiario de esta política y el bienestar; así es como se da impulso al término precarista

Con la aparición del término precarista, una cadena de significantes empieza a crearse en contraposición a poseionario; y son usadas diferenciadamente por los diversos grupos. Así, actores políticos, sindicales y representantes del Estado utilizan en su discurso el término precarista aun para referirse a los grupos de izquierda como el MTYL. Por ejemplo, en momentos tan álgidos como 1976, posteriormente a la fecha de la matanza de Granja Sanitaria, los actores políticos oficialista recurren al significativo precarista, como lo muestra la nota de *El Norte* donde el Secretario General de Gobierno reconoce a Alberto Anaya como un buen representante de los precaristas (26-02-1976); o cuando el líder obrero se refiere a éstos:

"los precaristas son una consecuencia de la falta del trabajo en el campo y la ciudad ya que las gentes que no tienen empleo en el campo se vienen a las ciudades y cuando llegan a tener suerte consiguen un subempleo que nunca llega a proporcionarles un salario mínimo en forma tal que sigue siendo no sólo pobres en el campo sino que se vienen a hacer también en las ciudades." (*El Porvenir*, 21-04-1976)

Incluso en representantes políticos de otros estados se reconoce el mismo discurso:

"La Alcaldesa de Toluca Yolanda Senties de Ballesteros, pidió ayer al Gobernador Lic. Pedro G. Zorrilla Martínez, que FOMERREY le brinde asesoría para resolver el problema de precaristas que tiene su municipio." (*El Norte*, 22-09-1976)

De esta manera, precarista se relaciona con alguien necesitado, sin recursos propios, pero con derecho a tenerlo; pero además el precarista es un ser pasivo, un sujeto que depende de la ayuda de los otros para salir de su miseria, que puede ser controlado por el Estado y por la sociedad; el gobernador Zorrilla los define como:

“...—los precaristas— se sienten marginados y viven en angustia y en una situación de precariedad en el orden espiritual y familiar incluso, que los hace sujetas de muchas manipulaciones, explotaciones y abusos.” (*El Porvenir*, 20-05-77)

El precarista se presenta como el centro del problema de vivienda; este significante no sólo transporta la idea de falta de vivienda, sino la falta de empleo, bienestar, justicia y moral. Por su parte, los actores económicos rodean el significante posesionario de significados negativos y no distinguen entre éste y precarista; para ellos son lo mismo: delincuentes. El posesionario es un ser activo, capaz de tomar ilegalmente la propiedad de otro y por lo tanto peligroso; como lo dice el representante de la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces:

"el problema del precarismo ha repercutido en contra de la propiedad privada y contra la comunidad porque los posesionarios o paracaidistas se han asentado en terrenos ajenos que pertenecen a particulares. De esta manera se convierten en delincuentes ante la impotencia de las autoridades, que ante sus presiones, en lugar de someterlos, dialogan. Olvida también el gobierno que por ayudar a delincuentes lesionan la autonomías de los que sí trabajan." (*El Porvenir*, 19-03-1976)

La discusión deriva entonces en si se debe aceptar a estos desempleados migrantes, como lo anuncia el encabezado de una nota de *El Porvenir* (16-11-1976): “*Aceptar a los precaristas, pero que sometan conducta a la ley*”, porque para estos actores económicos los posesionarios son actores con la capacidad de decidir sobre estar dentro o fuera de la ley:

"El licenciado Víctor Manuel Martínez, director de la Cámara en mención señaló que las actuaciones ilícitas que llevan a cabo los precaristas, lleva de hecho la comisión de varios delitos, puesto que no se concretan solamente al despojo de bienes inmuebles, que lacera el régimen de la propiedad privada, sino que en muchas ocasiones se presentan casos de privación de la libertad de personas inocentes, e incluso someten a juicios arbitrarios, fuera de la Constitución a quienes no están de acuerdo con sus ideas o forma de pensar." (16-11-1976)

El término que utilizan para nombrar al beneficiario de la política de vivienda muestra las ideas normativas de los grupos que participan en la discusión. Por una parte, el posesionario transporta ideas sobre atentado a la propiedad privada pero también amenaza a la libertad; despojo, ilegalidad y delincuencia lo definen; mientras que el significante precarista utilizado por los actores políticos y representantes del Estado se asocia a justicia social, carencia, necesidad, bienestar. Para Laclau (2005), cuando se ve cuestionado el orden establecido se presenta la vacuidad, es decir, “la condición para que se expanda indefinidamente una cadena equivalencial” (p. 244). En este caso, se construyen dos cadenas de equivalencia: una para precarista y otra para posesionario; mostrando así una lógica de diferencia.

Para Edelman (1991), el lenguaje demuestra ideología, valores y posturas morales de quien lo emite; pero además crea imágenes que pueden convertirse en modelos y puntos de referencia o en todo lo contrario: en amenazas y maldad. Siguiendo esta idea, es posible afirmar que el uso del término que va a definir al habitante de un asentamiento irregular refleja ideologías, valores y actitudes morales de quien lo emite por la carga semántica que estos conceptos remiten.

El adjetivo precario significa “de poca estabilidad o duración” o “que no posee los medios o recursos suficientes” (<http://www.rae.es/rae.html>), por lo tanto, se refiere a un

momento del ser humano, no es algo permanente; pero también se refiere a la imposibilidad de tener recursos propios. Bajo esta lógica, ser precario es una característica temporal que se le da al sujeto, es precario porque no tiene recursos económicos propios que le permitan salir de esa situación temporal. Así, lo que se trasmite es la imagen de una persona que necesita la ayuda del otro —de la sociedad, del Estado— para salir de esa mala racha; es pues un sujeto de atención de la política pública.

Por su parte, el término posesionario remite al verbo transitivo posesionar, que significa “poner en posesión de algo” o, en su forma pronominal, “adueñarse de algo o de alguien, en ocasiones de un modo indebido” (<http://www.rae.es/rae.html>). Un verbo transitivo se construye a partir de la existencia de un agente y un paciente, en una relación dialógica. Esto es, para que pueda darse la acción de posesionar, se necesita que exista otro al cual hay que quitarle el derecho a la posesión. Por lo tanto, el término posesionario permite nombrar a ese otro que arrebató la posesión legal de una propiedad; es un actor de su propio destino.

Se afirma que los actores políticos afiliados al partido oficial promueven el uso del término precarista para mostrar un sentido de control sobre los habitantes de asentamientos irregulares; su discurso plantea que el precarista es producto de factores sociales externos al individuo como la pobreza y son por lo tanto sujetos de las políticas públicas y el accionar del Estado, que resolverá tal problema social. Bajo este discurso se crea Fomerrey como política social de vivienda para el AMM; con amplio sentido de asistencialismo y considerando el proyecto como parte de un gobierno nacional enfocado a distribuir la justicia social.

Por su parte, los actores económicos y los actores políticos de oposición —el PAN— no reconocen el significado que los representantes gubernamentales proponían en su discurso al utilizar el término precarista, que utilizaban indiscriminadamente como sinónimo de posesionario. Para estos actores, la aparición de los poseionarios en la ciudad se da como parte de un problema de vivienda; sin embargo, éstos eran considerados sujetos pasivos sino actores que remitían su accionar a un marco ilegal. Por ejemplo, las acciones dirigidas por grupos afiliados a Tierra y Libertad capaces de provocar inestabilidad social, delineaban la imagen de los poseionarios como actores ilegales y peligrosos —y no como sujetos de derecho.

La lógica de diferencia que se construía a partir de estos significantes se modifica con el cambio de administración del gobierno estatal, que crea una lógica discursiva que media entre las dos posturas: por una parte reconoce la necesidad de los precaristas y por otra la característica de ilegalidad de los poseionarios. Durante el gobierno estatal de Alfonso Martínez Domínguez surge el programa Tierra Propia para solucionar el problema de poseionarios y ayudar a los precaristas:

"La política "Tierra Propia" abrirá sus oficinas en los próximos días y ahí se realizarán los trámites para lograr la regularización de la tenencia de la tierra, terminar con los problemas de los grupos de poseionarios y planear la introducción de servicios a esas colonias." (*El Porvenir*, 28-06-1980)

“Los precaristas de Guadalupe, especialmente los ubicados en las márgenes de ríos y arroyos, que en tiempo de lluvias corren peligro por las crecientes, serán incluidos en el Programa Tierra Propia.” (*El Porvenir*, 24-09-1980)

Durante los 70 las cadenas de equivalencia que se van formando en torno a los significantes precaristas y posesionarios reflejan que las relaciones que se entablan entre los diferentes grupos que participan en el problema de vivienda presentan una lógica de diferencia. El uso de estos términos por los actores refleja una forma diferenciada de ver al beneficiario, el problema de vivienda y el bienestar social durante los gobiernos de Zorrilla y Echeverría. Se puso de manifiesto cómo se fue creando una cadena de equivalencias amplia sobre el significativo posesionario, que remite a la acción ilegal, y que el término precarista tuvo impulso de actores políticos vinculados a la administración de Zorrilla que buscaban identificar a los habitantes de los asentamientos irregulares como sujetos necesitados. Así, hay una relación de oposición reflejada en la diferencia en estas ideas normativas en torno del otro: el beneficiario de la política social de vivienda. Si bien durante los años de mayor conflicto la cadena de equivalencia de posesionario refleja el vaciamiento del orden social; se da un fijamiento de estos significantes cuando se recupera el orden, con la entrada de una nueva administración del gobierno local que incorpora ambos términos en su discurso, fijando una idea: las dos caras se refieren al problema de la propiedad privada.

Para los años 90, el término precarista ha sido casi eliminado del discurso público cediéndole el paso a posesionario. Del total de notas que conforman el corpus de la década 1991-2000 (670), sólo 1.49% utilizan el término precarista, mientras que posesionario aparece en 5.82%. Si bien al compararse con el uso que se tenía en el período 1971-1980 es mucho menor, de un total de 454 notas revisadas, 30% utiliza el término posesionario mientras que 12.7% utiliza precarista.

Más allá de las frecuencias con que aparecen ambos términos, lo que destaca es el uso que se hace de posesionario y precarista, pues ya no hay una diferencia en la forma que se utilizan ni entre los sujetos que los usan. Por ejemplo, un juez local utiliza los dos términos para referirse a un mismo grupo invasor:

“Sí hubo violencia. Pero fue de los colonos inconformes por la presencia de los precaristas, y los vecinos fueron quienes presuntamente agredieron a los posesionarios”  
(*El Porvenir*, 05-04-1991)

A diferencia de lo que sucedía en los años 70, en esta década se presenta una lógica de equivalencia a través de una relación de consenso por parte de los actores políticos de los diferentes partidos en el poder —niveles estatal y municipal— sobre las invasiones y los actores que participan en ellas:

"Por su parte, el alcalde Jesús Hinojosa Tijerina indicó su desacuerdo con las invasiones de terrenos y propiedades privadas o municipales, por lo que mediante todos los recursos legales se procederá a retirar a los precaristas en caso de que se presenten estas situaciones.....El director Jurídico de Escobedo, señaló por su parte que el retiro de los posesionarios se hizo con legalidad, sólo se atendió una solicitud presentada por Fomerrey al respecto. Agregó que el alcalde Abel Guerra Garza no está de acuerdo con las invasiones de terrenos, por lo que se procederá a evitarlas." (*El Norte*, 12-08-1992)

Lo que se presentaba era una empatía en torno a las ideas normativas, pues prevalece el valor de la propiedad privada. Así, el término de posesionario no sólo se utilizaba para referirse a los grupos de escasos recursos que invadían tierras, sino también a casos como el de Metroplex o los terrenos del Parque Ecológico Chipinque:

“Decenas de casas de la Colonia Metroplex, en Apodaca, que fueron abandonadas por sus propietarios en 1993 fueron invadidas por familias de posesionarios desde el 10 de junio, denunciaron ayer los habitantes del sector.” (*El Norte*, 12-06-1995)

"ya investigamos y todo está bien" para validar a Rizzo y permitir que los posesionarios de lujo que hay en Chipinque no tengan problemas". (*El Norte*, 07-12-1999)

El uso de estos significantes deja de ser exclusivo de la política social de vivienda implementada por Fomerrey y también remite a toda ilegalidad en torno a la propiedad privada:

"El Norte publicó el domingo que, pese a tener más de 30 años de vivir en Nueva Castilla, vecinos de ese sector siguen exigiendo sus escrituras, mientras una serie de "posesionarios de lujo" llegan a construir quintas sin que Infonavit intervenga." (*El Norte*, 01-08-1997)

Si bien los grupos políticos parten de la misma idea normativa sobre la propiedad privada como derecho de posesión individual, los grupos sociales informales mantenían la idea normativa del derecho a la tierra como valor que prevalecía en la demanda de vivienda, según el argumento de una mujer acusada de ser poseionaria:

"No somos posesionarios, estamos invadiendo su terreno (del dueño) porque no lo utiliza y nosotros queremos una casa legal", comentó un grupo de señoras." (*El Porvenir*, 24-04-1992)

Es decir, se asumían la invasión a la propiedad privada como un asunto de necesidad, manteniéndose así la idea que se había construido en los años 70, pues son las ideas lo más difícil de transformar (North, 1993). Por lo tanto, se presentan antagonismo y rechazo entre estos grupos y el gobierno; los primeros se convierten en actores fuera de derecho, no sólo por el atentado a la propiedad privada que significaban sus acciones, sino debido al papel que desempeñaban en la lucha política entre los partidos.

Como se mostró, a diferencia de la década de los 70, cuando el conflicto alrededor de la vivienda se daba entre diferentes grupos sociales; durante los 90 el conflicto se centraba en una arena partidista. La pluralidad del ambiente electoral da a los posesionarios/precaristas un papel activo en la lucha partidista. En las notas periodísticas se reconoce su papel en las elecciones; por un lado existe un discurso que remite a su desarrollo político y por otro los caracterizan como “clientes” de un partido político:

“A diferencia de otras elecciones, en los fomerreyes donde la influencia priísta era aplastante en pasadas elecciones, ahora la votación de las familias precaristas favoreció al PAN. (*El Norte*, 11-Nov-1991)

“Desde hace dos semanas cerca de 200 precaristas que “colaboraron” en las elecciones municipales votando a favor del candidato priísta Jesús Martínez Martínez, invadieron las tierras ejidales que se encuentran en litigio, para presionar el pago del “trato” hecho el 21 de agosto.” (*El Porvenir*, 21-09-1996)

Así, para los años 90 los precaristas han dejado de ser entes pasivos para convertirse en un actor importante en el ambiente político, similar al posesionario que se construyó en los años 70, con el que forman una misma cadena de equivalencia.

La construcción del beneficiario de la política social de vivienda en el AMM se construye en un ambiente de conflicto regido por una lógica de diferencias de las ideas normativas entre el grupo empresarial regiomentano y el régimen echeverrista. El uso del término posesionario por los primeros y de precarista por el segundo mostraba una forma distinta de entender el problema de vivienda; mientras que para un grupo era una cuestión de propiedad privada y derechos individuales, para otro se trataba de necesidad y derechos sociales. Sin embargo, con el cambio de presidente se crea un nuevo consenso entre estos dos grupos: las ideas normativas se muestran empáticas y convergen en un nuevo modelo económico que tenía afinidad con las ideas ya arraigadas en la cultura del empresariado regiomentana, con su defensa de la propiedad privada como valor fundamental. Esta idea normativa se mantiene en los años 90 pero se ha eliminado todo rastro de derecho social, de necesidad del beneficiario; en esta lógica de equivalencia el posesionario/precarista se ha convertido en un actor en el ambiente político, despojándose así del carácter pasivo que connota el significativo precarista.

Como se ha dicho, las ideas son un campo para el conflicto, por lo que los actores colectivos utilizan la arena discursiva para mostrar empatía o diferencia con otro grupo y con el Estado mismo, entablando así relaciones de antagonismo o consenso. En este sentido, se afirma que uno de los instrumentos que el actor colectivo tiene para cambiar o mantener las reglas son los discursos y las ideas que en ellos se transportan. Así, los actores colectivos no sólo necesitan reconocer las reglas en las que se desarrolla su relación con el Estado, sino las ideas —normativas y cognitivas— que promueven, pues cada régimen crea sus propios discursos, a partir de los cuales transmite los valores deseados (Barthes, 2009). En este caso, se mostró un ambiente de conflicto durante varios momentos que presentan una cadena amplia de equivalencia en torno al beneficiario de la política social de vivienda, que a su vez da cuenta de la vacuidad del significativo (Laclau, 2005); para Tarrow (1997) es en estos momentos de conflicto cuando la acción colectiva puede ampliar sus alcances.

Si bien la lógica de las ideas permite dar cuenta de los valores que están en discusión en una relación y trazan vínculos entre los actores y el Estado, es importante reconocer que la lógica de las ideas como herramienta de análisis fortalece los hallazgos cuando es posible triangularlos con otras herramientas que permitan reconocer las acciones públicas en las que se corporizan. En este caso el análisis de contenido cuantitativo permitió reconocer estas acciones públicas y triangular los hallazgos, así las relaciones encontradas en el estudio de las ideas coinciden con las encontradas en el análisis de frecuencias de las relaciones.

Es aquí donde se reconoce la capacidad de los actores colectivos para impulsar un cambio, como los casos de dos grupos estudiados: el MTYL y grupo empresarial regiomentano. Sin embargo, la consecución de dicho cambio implicó un largo camino y acciones tanto a nivel interno del grupo como externo. En el primer nivel se requería que los actores colectivos tuvieran una identidad y lazos de solidaridad que les permitieran mantenerse unidos por un largo tiempo; en el nivel externo, los grupos necesitaban conocer las oportunidades del sistema para su accionar, pero también las limitaciones que debían sobrepasar. El cambio institucional se puede dar en dos espacios: en elementos de la política pública así como en los valores fundamentales de una sociedad.

Los cambios promovidos por estos grupos no se enfocaban al nivel cognitivo solamente —del hacer la política—, sino que buscaban un cambio a nivel normativo; así, estos grupos lograron impactar sobre los valores fundamentales de la sociedad regiomontana; es en el momento de vacuidad social cuando se ponen en discusión los valores de la sociedad. En el caso del problema de vivienda, los datos muestran los antagonismos de los grupos en valores en torno a la propiedad privada o al beneficiario; si bien se puede hablar de cambios repentinos y totales, estos datos muestran cambios lentos y parciales que se corporizan en una política social resultado de los impulsos de diferentes intereses de grupo. En este sentido, la empatía de las ideas entre los grupos y aquellos que toman las decisiones en la política pública se vuelve una parte central de la propuesta; pues crea espacios de oportunidad para que las demandas sean negociadas en los momentos de interlocución.

En resumen, en función de los datos se reconoce que los actores colectivos tienen un papel central en la construcción de las políticas sociales, pues a través de su relación con el Estado van construyendo conflictos y consensos con éste, que pueden provocar cambios en sus instituciones pero también las puede detener. En el caso de Fomerrey se reconoce un cambio lento en el que diversos actores colectivos van interrelacionándose con la institución, cuyo cambio se presenta como un proceso incremental, y la información y la confianza se convierten en la mejor herramienta para llevarlo a cabo. Si bien se reconocen la información y la confianza como elementos que permiten reconocer el papel de los actores colectivos en la construcción de la política social, éstas son también parte de un marco institucional que brinda oportunidades y en el que se comunican ideas que sustentan tanto la práctica de los actores como del Estado mismo. Por lo tanto, las oportunidades del régimen, la información y la confianza, así como la lógica de las ideas son elementos centrales para los estudios de los actores colectivos, las instituciones y la política pública.

#### a) Las oportunidades del régimen

El estudio histórico de Fomerrey permite reconocer dos Estados que respondían a lógicas diversas en la implementación de la política social, pero también formas distintas de entablar relaciones con los actores colectivos. En los años 70 se reconocía un Estado compacto, donde las instituciones de los tres niveles de gobierno implementaban una política social de vivienda con una misma idea normativa; mientras que en los 90 se reconoce un Estado fragmentado, donde la pluralidad partidista en la oferta política y la diversidad partidista en el gobierno conforman el nuevo marco institucional. Sin embargo, en ambos momentos el conflicto se presenta como la herramienta más útil empleada por los actores colectivos para provocar un efecto sobre la política, si bien muchas de estas acciones no iban encaminadas a hacer mella directamente sobre ésta, sino que buscaban enfocar su impacto sobre la opinión pública y el ambiente social. De esta manera, la incertidumbre social es la herramienta utilizada por los grupos para impactar sobre la institución, ya que son los momentos de crisis la oportunidad para impulsar nuevos marcos institucionales.

En el caso de la política estudiada, la propia construcción de Fomerrey se da en un momento de crisis y de incertidumbre ante la limitación formal implementada por el gobernador Elizondo con la prohibición a la venta de terrenos, lo que crea una oportunidad para la acción colectiva y la aparición de grupos de izquierda, que se alimenta con momentos de tensión en las relaciones entre el Estado y las élites. En el modelo pluralista, la incertidumbre del futuro político del gobierno priista lleva a éste a

buscar un cambio en la lógica clientelar con la eliminación de los líderes como mediadores entre la institución y los demandantes, pues este mecanismo ya no era una herramienta exclusiva de su grupo. Así, las oportunidades son brindadas por el régimen pero no son una concesión, sino espacios no controlados por éste en el cual los actores colectivos sociales, políticos, económicos o educativos buscan intervenir para construir, cambiar o mantener una institución.

b) La información y la confianza.

Con la construcción de instituciones se crean oportunidades para el accionar de los grupos, pero también se delimitan limitaciones para su participación. La información y la confianza brindan herramientas a los actores para participar de una institución y, por el contrario, no proporcionar mecanismo de información limita las posibilidades institucionales del actor e impacta negativamente sobre la confianza en la institución.

Estos mecanismos no son elementos aislados, más bien deben entenderse como parte de un marco institucional de un régimen dado. En el caso del modelo corporativista la información se centraliza en el líder como mediador entre el Estado y sus ciudadanos, figura en la cual se concentra la confianza del grupo en detrimento de la institución misma; en este caso, Fomerrey. El uso de la figura de un líder permitía en el caso de este estudio concentrar el poder en ellos y construir una cultura corporativa que promovía una imagen de comunidad; así se confiaba en los hombres más que en las instituciones. El cambio del modelo del Estado llevó a promover la desmitificación de esta figura, por lo cual la persecución del líder es uno de los temas constantes en las administraciones de Fomerrey de los años 90; sin embargo, la experiencia del gobierno priista demostró que no era suficiente satanizar la figura del líder sino que debía crearse confianza en la institución mediante canales de información que permitieran al demandante resolver sus trámites sin necesidad de un líder, acciones que sí se llevaron a cabo durante la administración panistas.

Este caso muestra cómo la herencia cultural es una de las limitaciones informales que se resisten al cambio; pues si la experiencia ha mostrado al demandante de vivienda que sus requerimientos no son respondidos con la sola intervención de la institución sino que son necesarios el uso del líder como mediador y de la organización como mecanismo de presión, a ellos recurrirá ya que en éstos deposita su confianza y no en la institución. Por lo tanto, la institución es una limitación parcial para la acción colectiva cuando ésta no crea mecanismos de información que la presenten como un organismo confiable; de tal manera que se sigue recurriendo a la acción colectiva dada la confianza depositada en sus líderes con base en las experiencias previas de los individuos, que les permiten reconocer como exitoso este mecanismo.

Si bien el cambio institucional es el tema principal en el estudio de las instituciones, este trabajo demuestra que la resistencia al cambio por parte de los actores colectivos también juega un papel importante. Sin embargo, ésta no debe leerse siempre como una limitación en términos negativos pues también se presenta como limitación al otro y al Estado mismo. En tal sentido, se propone reconocer en la resistencia al cambio de los actores colectivos un mecanismo para potenciar la pluralidad de ideas, limitando el campo de acción de los grupos de poder que cuentan con las herramientas para totalizar lo social.

c) La lógica de las ideas

Las políticas públicas no sólo implementan acciones para combatir un problema social, sino también ideas sobre lo social. Se demostró que Fomerrey es más que acciones promovidas por un Estado para atender el problema de vivienda; es un espacio para el encuentro de ideas sobre lo social. Estas ideas permitían establecer relaciones entre actores colectivos y Estado creando contextos a partir de lógicas de diferencias o equivalencias que daban cuenta del ambiente social.

Como se demostró, las ideas se presentan como una herramienta para reconocer los vínculos y las rupturas en las relaciones que se entablan entre los actores colectivos y el Estado; ya que se reconoce que cada régimen institucionaliza su propio discurso para comunicar los valores deseados, intimidando unos y glorificando otros. Se crean cadenas de equivalencia o diferencia que dan una lógica a lo social. Así, durante los primeros años de los 70, las ideas sobre el problema de vivienda son compartidas entre el Estado y diversos grupos de actores, sin embargo, se da un cambio de esta lógica con la aparición de grupos de izquierda que venían a confrontar los valores de la élite regiomontana. A lo largo de ésta década se crea una lógica de diferencia de las ideas sobre el problema de vivienda, el beneficiario y el bienestar social que da cuenta de las relaciones de antagonismo que entablan los grupos empresariales y el Estado, así como con el MTYL. Sin embargo, a finales de la década se da una serie de cambios en el gobierno con la que se empieza a crear una lógica de equivalencia entre las élites regiomontanas y el Estado que se impone en los años 90 pese a la pluralidad partidista que se vivía en Nuevo León. De esta forma, las ideas dan cuenta de las relaciones que se entablan alrededor de Fomerrey.

La empatía y la diferencia en las ideas permiten reconocer que los actores pueden impulsar el cambio, pero también detenerlo; cuando un grupo considera que las ideas promovidas por un gobierno no son diferentes a las suyas actuarán para detener las acciones de política pública de éste, como fue el caso de la oposición demostrada por las élites económicas a la Ley de Asentamientos Humanos.

Sin embargo, una misma idea puede provocar discrepancia pero también consenso en un actor, como fue el caso de Fomerrey; ya que las ideas pueden ser normativas o cognitivas. En este caso, las ideas normativas provocan diferencias entre Estado y actores empresariales, mientras que las cognitivas se presentaban empáticas, ya que las primeras mostraban lógicas de diferencia a nivel de los valores de la política —justicia social contra propiedad privada— pero no así a nivel técnico de la política, pues ambas partes reconocían la necesidad de intervenir en el problema de vivienda. En los años 90, la lógica de equivalencia marca una totalidad que se presenta por la empatía que se da entre el régimen y este grupo, pues ambos reconocen la propiedad privada sobre lo social.

A través de su política, el Estado promueve una serie de ideas que se comunican a sus ciudadanos, sin embargo, de acuerdo con los intereses del régimen, éste dirigirá ciertas lógicas de comunicación sobre otras, de acuerdo con la relación que desee promover con unos grupos y otros. En los años 70, durante el régimen de Echeverría, la lógica era comunicativa, pues su legitimidad se basaba en las estructuras corporativas; en los años 90 esta lógica se presentó como coordinativa, pues la legitimidad se hacía a través de los otros grupos políticos. Así, la pluralidad vivida en los años 90 extendía su comunicación sólo a aquellos grupos con un peso político electoral.

De este modo, se reconoce que en las instituciones no sólo se presenta una lógica en las ideas sino que éstas se transforman o mantienen en función de las relaciones con los actores colectivos y de acuerdo con el contexto social, lo que permite reconocer un carácter procesal en el cambio institucional. Sin embargo, a pesar de las posibilidades explicativas de la lógica de las ideas, es importante utilizar otras herramientas que permitan la triangulación de los hallazgos, registrando la manera en que las acciones se concretizan. El análisis de contenido cuantitativo reportó las relaciones entabladas entre los actores colectivos y el Estado en la política social de vivienda, estas mismas se presentaron en la lógica de las ideas, dando cuenta de los ambientes de conflicto donde los actores colectivos detenían o impulsaban el cambio institucional.

## CONCLUSIONES

La construcción de instituciones es una ardua tarea que se entreteje entre marcos económicos, sociales y políticos heterogéneos; en este sentido, al estudiarlas es importante reconocer el papel que los actores colectivos tienen para construirlas, para cambiarlas o para mantenerlas. Sin embargo, como se mostró en este trabajo, registrar la forma en que sus acciones impactan sobre las instituciones es un trabajo mayor pues la complejidad de los contextos, las relaciones y las ideas construyen un panorama de múltiples elementos donde las fronteras de los marcos institucionales se diluyen entre los conflictos, negociaciones y consensos que se presentan.

En este trabajo se planteó como objetivo general el análisis de las relaciones entre Estado y actores colectivos en la política social de vivienda implementada a través de Fomerrey en dos décadas, para comparar el papel que las diferentes formas de acción colectiva tienen sobre la política social. Si bien, el tema central se planteaba desde esta relación entre acción colectiva-Estado, en los primeros datos se pensó esta relación en términos de causa-efecto sin embargo los datos mostraban una relación con diferentes matices que era necesario analizar con el uso de diferentes herramientas. De esta manera se pudo reconocer que en el caso de Fomerrey como política social de vivienda, el papel que los actores colectivos han tenido en el problema de vivienda para grupos de escasos recursos se puede entender a partir de tres elementos:

- a) las oportunidades que ofrece el Estado o régimen,
- b) la información y la confianza,
- c) la lógica de las ideas.

Estos elementos daban respuesta a los objetivos específicos planteados. El primero buscaba reconstruir las relaciones establecidas entre Fomerrey y los diversos grupos en el AMM en las dos décadas; se pudo detectar que se presentaban mayores relaciones en los 90 que en los 70, sin embargo era mayormente de rechazo a pesar de las oportunidades ofertadas en un marco pluralista. El segundo objetivo específico planteaba comparar las diferentes formas y el efecto de las acciones colectivas sobre la construcción de la política social de vivienda implementada en Fomerrey; si bien en los años 70 hay una acción colectiva menos disruptiva que en los 90, esto no implicó una mayor respuesta activa del Estado, sino al contrario. El tercer objetivo buscaba conocer las concepciones de bienestar que se plantean en cada marco institucional en el que se desarrolla Fomerrey, si bien a través del estudio de la lógica de las ideas se pudo reconocer que había concepciones distintas sobre el problema de vivienda y el

beneficiario (justicia social vs propiedad privada), la información recogida no permite afirmar que estas ideas se pueden generalizar al bienestar social.

Para abordar la pregunta de investigación se utilizaron conceptos tanto de la teoría de la acción colectiva como del neoinstitucionalismo. De esta manera, las instituciones se entienden como reglas ideadas por el hombre para que se presente la interacción; son los espacios por excelencia para la interacción entre Estado y actores colectivos. Sin embargo, estas instituciones se encuentran en marcos institucionales conformados por entramados institucionales que no sólo crean oportunidades para la acción colectiva, sino en los que se encuentran las reglas y normas que limitan la interacción, pero también transmiten ideas sobre la sociedad, la política, la organización, etcétera. Por su parte, la acción colectiva —como la organización de individuos para la búsqueda de un bien público o privado— no sólo se produce mediante incentivos materiales, sino también no materiales, que son aprendidos a través de la herencia cultural, que lleva al individuo a reconocer en la acción colectiva un espacio para hacer llegar sus demandas ante el Estado. La fortaleza de los grupos se centra en la capacidad de entablar lazos que permitan crear una identidad; esto es, que se reconozcan como grupo conformado por individuos en condiciones similares.

La identidad es un concepto que ayuda a entender la fortaleza de un grupo y que permite reconocer su temporalidad; sin embargo, no todos los grupos tienen la capacidad de construir los lazos necesarios para lograr un cambio institucional. El cambio institucional, entonces, debe reconocerse como un elemento complejo que si bien es observable en las modificaciones de las normas formales, depende también de transformaciones en las normas informales; por lo tanto, hay cambios que tienen que ver con los valores y las ideas que se transmiten. En este sentido, los conceptos de ideas cognitivas e ideas normativas se tomaron como una herramienta para reconocer las transformaciones de las normas informales que impactan de manera profunda en las políticas.

Las ideas cognitivas surgen del conocimiento técnico y científico, son los saberes que se implementan en los programas y políticas, tienen que ver con la acción misma; mientras que en las normativas se encuentran los valores que fundamentan las políticas, por lo que son las áreas más difíciles de cambiar; pero cuando este sucede, entonces se puede hablar de un cambio institucional completo.

Este estudio permitió reconocer que las políticas sociales entendidas como instituciones responden a este criterio heterogéneo; que son más que el ejercicio racional de un programa para resolver un problema público; que se presentan como un entramado de reglas, normas, ideas, relaciones; que se construyen en un contexto dado como parte de las acciones políticas de un régimen; Fomerrey responde a esta lógica.

Los datos demuestran que el papel de la acción colectiva en la construcción de la política social de vivienda se conforma de altibajos. Fomerrey, como institución que implementa esta política, se ha relacionado con los diferentes actores de maneras diversas: que va desde la aceptación pasando por la interlocución y consenso e incluso antagonismo. Sin embargo, el problema social que atiende Fomerrey no sólo remite a la provisión de espacios habitacionales, por lo que entabla relaciones no sólo con demandantes de terrenos y vivienda, sino que las extiende a diversos grupos que

interactuaban directa o indirectamente con la institución en cuánto compartían o diferían de las ideas normativas y cognitivas que promovía un régimen.

De esta manera, las hipótesis implícitas que dieron pie a este estudio —y que surgían del estudio de la literatura— planteaban que la participación de la organización civil en los años 90 era importante en la política social, pero la comparación con lo sucedido en los años 70 llevan a rechazarla, pues los datos demuestran que si bien en los años 90 se presenta una proliferación de organizaciones, éstas en su mayoría estaban vinculadas a partidos políticos. De igual manera, se esperaba una mayor participación de los actores económicos en la provisión de vivienda en los años 90 que en los 70 ante el adelgazamiento del Estado, pero los datos demostraron que el sector que atendía Fomerrey estaba fuera del interés comercial de estos actores.

Se esperaba una mayor participación de la sociedad civil en la política social de vivienda, básicamente en el caso de Fomerrey; la apertura de los espacios a la participación ciudadanía en los años 90 supondría una mayor participación de la sociedad organizada sin embargo lo que se encontró que esta se presentaba de una manera institucionalizada a través de los partidos políticos. En los años 70 los actores colectivos tenían gran peso sobre la opinión pública por el carácter abiertamente corporativo del sistema, si bien la acción colectiva se mantiene en los 90 esta se presenta de manera institucionalizada, con un partido en el gobierno que impulsaba la división de la acción colectiva con la oferta de diversas agrupaciones afiliadas al partido oficial. Por otro lado, se encontró que en los 90 la acción colectiva era mayormente disruptiva en comparación a los 70, lo que podría suponer una menor fuerza de ésta ante el Estado a partir de la institucionalización que se dio en la misma.

#### *Sobre el cambio institucional y la permanencia de las instituciones*

La literatura sobre instituciones se ha enfocado en registrar el cambio institucional; sin embargo, en este trabajo se muestra que el cambio no es siempre deseado por los actores e incluso por los implementadores de una política. Así, lo mismo se puede presentar fuerzas que busquen el cambio institucional como otras que buscan mantener el *status quo*. Cualquiera que sea el objetivo de la acción colectiva, ambas acciones son el resultado de la interacción de las instituciones y el contexto; pues toda institución es susceptible a los vaivenes políticos, económicos y sociales que se presentan.

Por lo tanto, toda acción colectiva puede tener un efecto sobre una política social como la estudiada. Sin embargo, las relación no puede ser vista sólo como causa-efecto, sino que debe ser reconocida como proceso en el que se ve involucrada una serie de elementos que deben ser declarados y registrados, como las oportunidades del régimen, la información y confianza en la institución y sus líderes, pero sobre todo las ideas con las cuales se entablan relaciones de empatía o diferencia entre los actores colectivos y el Estado.

De acuerdo con los datos, en los momentos que las ideas normativas de los demandantes eran empáticas con las ideas normativas del régimen, los actores colectivos contaban con mayor margen para impactar sobre la política. Por ejemplo, en los años 70, bajo una lógica de diferencia, los actores colectivos sociales como el MTYL encuentran una oportunidad cuando sus ideas de justicia social muestran grados de empatía con el régimen, por lo que van ganando espacios en la ciudad y

logrando negociaciones con el Estado; sin embargo, sus intereses no sólo eran el problema habitacional, por lo que las relaciones entabladas con Fomerrey son sólo para delimitar sus campos de acción y no para provocar un cambio institucional. Por su parte, los grupos de empresarios sostenían ideas diferentes a las del gobierno echeverrista, por lo que no participaron de Fomerrey en este sexenio; sin embargo, sus intereses se enmarcaban en limitar las acciones de los grupos que atentaban contra la propiedad privada, evitando así el cambio. Las oportunidades para este grupo se presentaron con el cambio de los gobiernos federal y estatal, trayendo consigo ideas más empáticas con las de los empresarios que el gobierno anterior; desde ahí se abren los espacios para la participación de estos grupos en materia de vivienda para los años 90. En esta relación se presenta una lógica de equivalencia en torno a las ideas normativas entre el Estado y los grupos empresariales, así como con grupos políticos pero se presentan diferencias con los grupos de colonos, que se convierten en una limitación informal.

Esta limitación formal se reconoce como una herencia cultural que sustenta la relación entre actores colectivos y Estado; sólo pudo modificarse cuando Fomerrey fue capaz de crear mecanismos de información eficientes que permitieron crear nuevas experiencias para el usuario que lo llevaron a confiar en la institución, rompiendo así con las estructuras mentales tradicionales. Sin embargo, esto no se presentó de un momento a otro, sino que se dio de manera incremental —pues se crearon unas primeras acciones desde principios de la década de los 90 y se corporiza con la entrada de un nuevo partido a la administración— y se requirió que el cambio no sólo fuera competencia de Fomerrey, sino que se produjera en diferentes niveles. En otras palabras, cuando se empatan las ideas normativas con las ideas cognitivas se presentan las oportunidades para el cambio institucional. En el caso estudiado, éstas se dan con la llegada de la administración panista a Fomerrey y a diferentes gobiernos municipales; lo que muestra que el cambio necesitó construirse a partir de un entramado institucional que sobrepasaba el campo de acción de Fomerrey, el principal factor para que se logre la empatía son los espacios logrados por los actores a través del reconocimiento de las oportunidades.

De esta manera, el cambio institucional se puede entender como producto de diferentes factores, por lo que la acción aislada de un actor no provee suficiente evidencia para hablar de un efecto observable; sin embargo, reconocerlo como un proceso permite incorporar diferentes elementos que dan cuenta de relaciones de conflicto, de consenso, de negociación; ideas empáticas o diferenciadas; pero sobre todo de la presencia de diversas fuerzas que empujan o detienen el cambio.

Si bien este trabajo estudia el papel de los actores colectivos en la construcción de una política social de vivienda del AMM dando cuenta de un proceso particular, pretende dejar apuntes para abonar a la teoría neoinstitucionalista y la acción colectiva de la segunda generación; desde la cual se reconoce la necesidad de seguir explorando los casos para ir construyendo modelos teóricos que analicen los problemas políticos en nichos particulares, y de los actores colectivos aprender de sus experiencias en contextos específicos (Ostrom, 2000). Por esto, se considera que este estudio permitió dar cuenta de la importancia de la cultura política regional, la defensa del *status quo* y la lógica de las ideas para el estudio de las instituciones y la acción colectiva.

La cultura política regional en la construcción de una política social y de una institución que la implementa es un elemento que permite reconocer las prácticas de una sociedad particular. Los datos demostraron que una idea sobre la propiedad enraizada en los sectores económicos regiomontanos se convirtió en el centro del conflicto entre Estado y sociedad en la región; lo que llevó a movilizar a un sector poderoso como éste para detener una propuesta que impactaba sobre el *status quo* de una ciudad.

Esto lleva a proponer como elemento de análisis en los estudios institucionales no sólo el cambio institucional, sino la defensa del *status quo* por parte de aquellos sectores que se resisten al cambio; esto permitirá hacer mejores diseños de políticas para tener una mejor aceptación por parte de la sociedad. En el caso estudiado se observó que los antagonismos existentes en torno a una política social, como la de vivienda implementada en Fomerrey, la descripción de las formas que presentaron resistencia al cambio en diferentes momentos de la institución y por parte de diferentes grupos permite dar cuenta de lo complicado que es construir una institución eficiente, pues en ella no sólo se dan decisiones racionales sino que van de la mano de valores e ideas.

La lógica de las ideas permitió reconocer la importancia de la empatía para la construcción de relaciones coyunturales y no conflictivas, dando así una dimensión diferente al estudio de las instituciones que puede registrar las limitaciones informales al cambio. Sin embargo, se reconoce la necesidad de seguir explorando casos que permitan explorar la fortaleza de estos elementos para explicar la relación actores colectivos-Estado en la política social.

#### *Sobre la construcción del estudio*

El papel de la acción colectiva en la construcción de una política social se conforma de diversos elementos, en este sentido, este trabajo se encaminó a reconstruir el entramado institucional en que se basa la relación entre actores colectivos y Estado a través de diferentes fuentes de información bajo el supuesto de que esto permitiría recoger una visión amplia sobre un problema social como el de la vivienda.

El uso del análisis de contenido permitió reconstruir el contexto de estas relaciones pero también daba cuenta de la interacción que se daba entre los diferentes grupos y el Estado. El estudio de las fuentes primarias permitió construir el proceso bajo el cual se crea una institución como Fomerrey. La entrevista permitió profundizar sobre el contexto, las relaciones y la construcción de la institución. De esta manera, los datos mostraron que el objeto de estudio estaba más allá de una lógica racional para la construcción de una política pública, y que involucraba historias, actores, momentos, a partir de los cuales se construía una lógica de lo social.

En este sentido, reconstruir un caso de política social como Fomerrey utilizando diferentes fuentes permitió reconocer que la construcción de una institución está permeada por ideas y discursos a través de los cuales los actores se relacionan e impulsan o detienen un cambio institucional. Sin embargo, plantear que estas relaciones se construyen a través de un proceso obliga a reconocer una laguna temporal fuera de la década de los 80 en la reconstrucción de las relaciones, particularmente en dos momentos importantes para la acción colectiva de la región: la lucha por el agua y las elecciones de 1988.

Esto permite plantear nuevas líneas de investigación que se desprenden del presente estudio, como una revisión a la emergencia de la ciudadanía en la ciudad. Estos datos podrían dar cuenta de la aparición de la ciudadanía en la región en las últimas décadas del siglo XX; pues se pudo observar en algunos de los entrevistados cómo la experiencia de organización para la búsqueda de un bien los llevó también a cuestionarse sobre sus derechos y obligaciones en su comunidad e incluso a participar de grupos políticos.

Al estudiar el papel de los actores colectivos en la construcción de la política social emerge la necesidad de abordar el tema a través de la teoría de la gobernanza. La gobernanza permite reconocer el papel de la sociedad organizada en la solución de los problemas públicos; resulta pertinente reconocer en las relaciones entre Estado y actores colectivos las primeras experiencias regionales de gobernanza, particularmente en los años 90, pues la gobernanza se vuelve una discusión esencial en la política pública con la entrada del neoliberalismo y las propuesta de pluralidad de los actores en las decisiones públicas.

Este estudio se centró en analizar las relaciones entre Estado y actores colectivos, sin embargo los datos delinearon la existencia de otras relaciones importantes para explicar las fortalezas o debilidades de una organización ante un régimen determinado. Particularmente emergieron en las entrevistas algunas relaciones que entablaban diferentes actores colectivos, como las establecidas entre el MTYL y el periódico *El Norte* ante un régimen que buscaba controlar toda expresión crítica, o las relaciones con otros grupos de colonos buscadas por la Asociación Civil Tierra y Libertad ante la búsqueda de mayor fuerza en la organización. De estas relaciones que se delinean en los datos surge la necesidad de preguntarse sobre la importancia de las mismas para el mantenimiento de una organización por una parte, pero también para convertirla en un interlocutor ante el Estado.

El límite temporal establecido en este estudio lleva a reconocer la necesidad de seguir estudiando las relaciones entre actores colectivos y Estado en la política social para la primera década del siglo XXI, particularmente la de recuperar la lógica de las ideas que permite dar cuenta de los ideas fundamentales que se han mantenido, aquellas que se han modificado y el papel de la ciudadanía en estos procesos.

#### *Sobre la acción colectiva, las instituciones y el trabajo social*

La búsqueda de instituciones transparentes y eficientes requiere de la participación de ciudadanos organizados que reconozcan sus posibilidades para cambiar o mantener una institución; los datos que arrojó esta tesis permiten concluir que la interacción constante entre actores colectivos y Estado invariablemente tiene un efecto —a corto o largo plazo— sobre la política, por lo cual es necesario que la organización ciudadana se mantenga. En este sentido, debe reconocerse que la acción colectiva no sólo es un mecanismo para alcanzar objetivos materiales, sino que permite crear espacios para reflexionar sobre la construcción o implementación de una política; esto es, permite poner un tema en la agenda.

De acuerdo con los argumentos anteriores, la disciplina de trabajo social tiene un campo fértil en el estudio de la acción colectiva así como en la intervención con grupos de la sociedad civil desde el que puede contribuir para la construcción de mejores

instituciones de política social, así como para la democracia. Entre los alcances de este estudio, se aporta a la disciplina una serie de elementos ha considerar para el trabajo con la comunidad, ante la necesidad de crear ciudadanía capaz de impactar sobre las instituciones; estos son:

- Los espacios de oportunidad dejados por el Estado
- Mecanismos de información y canales de difusión democráticos, esto es, que permitan que la información permee a todos los miembros del grupo
- La confianza en el grupo y en la institución misma, pues ésta legitima la acción colectiva así como la institución
- La lógica de las ideas normativas y cognitivas que se implementan en una política, ya que esto permitirá entablar relaciones de conflicto, consenso, diálogo, etcétera, con el Estado.

#### *Una mirada a la acción colectiva y las instituciones*

La acción colectiva y su capacidad de provocar cambios en las instituciones ha sido estudiada desde mitad de siglo; sin embargo, los cambios que los regímenes han tenido en más de 60 años demuestran la necesidad de volver a repensar el tema. Este trabajo incorpora nuevas tendencias para su estudio, pues reconoce que las instituciones no sólo son el resultado de dos fuerzas encontradas sino que son la suma de diversas posiciones representadas por actores colectivos con múltiples intereses. Este entramado de actores construye relaciones que se crean de acuerdo con las ideas normativas y cognitivas de los interesados en el tema, las cuales se confrontan, consensan y dialogan a través de los discursos impulsando el cambio o manteniendo el *status quo*.

Por otro lado, como se mostró en la primera parte de este trabajo, la política social de vivienda y, particularmente, Fomerrey han sido ampliamente estudiados con anterioridad; sin embargo, el estudio de las ideas y el discurso arroja nuevos elementos sobre la construcción de esta institución de política social. Esto permite reconocer en este trabajo una nueva forma de pensar las políticas y las instituciones de bienestar social; pero sobre todo una aproximación distinta al papel de los actores en la construcción de las mismas.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

- Acosta, Félix (2010). La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes, *Papeles de Población*, 16, 64, 155-188.
- Adler Lomnitz, Larissa y Jorge Gil Mendieta (2002). El neoliberalismo y los cambios en la élite de poder en México. *Redes, Revista Hispana para el análisis de Redes Sociales*, 01, 1-22.
- Ahn, T.K., Elinor Ostrom y James M. Walker (2003). Heterogeneous preferences and collective action. *Public Choice* 117. 295-314
- Alonso, Jorge (1992). Introducción. Cuestionar al Estado. En: Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coord.). *El nuevo Estado Mexicano. Estado, actores y movimientos sociales*. México: CIESAS, Universidad de Guadalajara, 13-49.
- Ayala Espino, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barba Solano, Carlos (2004). Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington. *Espiral, Estudios sobre Estado y sociedad*, No. 31, 85-130.
- Barba Solano, Carlos (2004b). *Régimen de bienestar y reforma social en México*. Chile: CEPAL. Serie Políticas Sociales, núm. 92.
- Barba Solano, Carlos (2006). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. México: Universidad de Guadalajara.
- Barba Solano, Carlos (2006). Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición. En: *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad de Guadalajara. 51-83.
- Barthes, Roland (2009). *El grado cero de la escritura seguido de nuevos ensayos críticos*. México: Siglo XXI, 18va. Edición. Primera ed. 1973
- Bendesky, León (1992). Repeticiones para mercado y Estado. En: Alonso, Jorge, Aziz Alberto y Jaime Tamayo (coord.) *El nuevo Estado Mexicano. Estado, actores y movimientos sociales*. México: CIESAS, Universidad de Guadalajara, 163-172.
- Bennett, V. (1993). Orígenes del Movimiento Urbano Popular Mexicano: pensamiento y organizaciones clandestinas, 1960-1980, *Revista Mexicana de Sociología*, 55, 3, 89-109.
- Bericat, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativos y cualitativos en investigación social. Significado y medida*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Boils, G. (2004). El Banco Mundial y la política de vivienda en México. *Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología*, 66, 345-367.
- Boito, M. E., Ana Lucía Cervio y María Belén Espoz Dalmaso (2009). La gestión habitacional de la pobreza en Córdoba: el antes y después de las “Ciudades-Barrios”. *Boletín Onteiken*, 7, 50-58.
- Bolos, S. (1999). *La constitución de actores sociales y la política*. México: Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés.
- Briggs, Asa (2007). The Welfare State in historical perspective. En: Pierson, Chris y Francis Castles (ed.). *The Welfare States readers*. USA: Ed. Polity, 2ª. Edición.

- Briones, G. (1998). *Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales*. México: Trillas.
- Brunet Icart, Ignasi y Fernanda Laura Schilman (2004). Paradigma estratégico y acción colectiva. En *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y sociológicas*, año 3, núm. 2, 21-40.
- Brumley, K. M. (2007). Las prácticas ciudadanas de las ONG en Monterrey: una visión de diagnóstico y análisis. En: Mariñez, Freddy (coord.). *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*. México: Limusa, Tecnológico de Monterrey, 221-265.
- Buenfil Burgos, N. R. (2009). Presentación, En: Soriano Peña, R. y Ávalo Lozano, M. D. (coord.). *Análisis Político del Discurso. Dispositivos intelectuales en la investigación social*. México: Juan Pablos Editor, Programa de Análisis de Discurso e Investigación. 11-25.
- Cárdenas Heiras, S. (1996). Los medios: voces de libertad. En: Cavazos Garza, I. (coord.). *La enciclopedia de Monterrey*. T.3. México: Milenio de Monterrey, Grijalbo. 133-240.
- Carmona, Fernando (1992). Un Estado aún más clasista. En: Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coord.). *El nuevo Estado Mexicano. Estado, actores y movimientos sociales*. México: CIESAS, Universidad de Guadalajara, 135-162.
- Cárdenas Heiras, S. (1996). Los medios: voces de libertad. En: Cavazos Garza, I. (coord.). *La enciclopedia de Monterrey*. T.3. México: Milenio de Monterrey, Grijalbo. 133-240.
- Castells, Manuel (1977). *Movimientos sociales urbanos*. España: Siglo XXI.
- Cerny, Philip G. (1995). Globalization and the changing logic of collective action. *International Organization* 94, 4. 595-625.
- Contreras, Camilo (2007). *Geografía de Nuevo León*. Monterrey, N.L.: Fondo Editorial Nuevo León.
- Cordera Campos, Rolando (1992). La reforma del Estado como necesidad. En: Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coord.). *El nuevo Estado Mexicano. Estado, actores y movimientos sociales*. México: CIESAS, Universidad de Guadalajara, 281-301.
- Creswell (2008). *Research design: quantitative, qualitative and mixed method*. New York: Sage, Nebraska University.
- De Soto, H. (2000). *El misterio del capital*. México: Diana.
- Deslauries, J. P. (1991). *Recherche Qualitative*. Montreal: Mc Graw Hill.
- Duhau, E. (1997). Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización?. *Revista Mexicana de Sociología*. 59, 2, 185-207.
- Durán Juárez, Juan Manuel (1992). Modelo económico, regionalización y nuevo estado mexicano (1940-1990). En: Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coord.). *El nuevo Estado Mexicano. Estado, actores y movimientos sociales*. México: CIESAS, Universidad de Guadalajara, 241-251.
- Edelman, M. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Argentina: Manantial.
- Elster, Jon (1997) *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*. Barcelona: Gedisa editorial.
- Esping-Anderson, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Evans, Mark (1995). Elitism. En Marsh, David and Stoker, Gerry. (eds). *Theory and methods in political science*. Hampshire: Macmillan Press. pp 228-247
- Favela Gavia, Margarita (2005). Cambios en el sistema político y en la protesta social e

- México, 1946-2000: interacción entre instituciones y acción social. *Estudios sociológicos* XXIII, 68, 535-559.
- Fernández Chaves, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación. *Ciencias Sociales*, 96, 35-54.
- Filgueira, Fernando (2005). *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states*. Working Document. Suiza: UNRISD.
- Filgueira, Fernando; Carlos Gerardo Molina, Jorge Papadópulos y Federico Tobar (2006). Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina, Documento de trabajo BID/INDES, Washington DC.
- Fleury, Sonia (1998). Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90. En *Nueva Sociedad*, núm. 156, julio-agosto.
- Flores, Óscar (2006). Del movimiento universitario a la guerrilla. El caso de Monterrey (1968-1973). En: Oikión Solano, Verónica y Marta Eugenia García Ugarte (ed.). *Movimientos armados en México, siglo XX*. Vol. III. Zamora, Mich.: El Colegio de Michoacán, CIESAS, pp. 461-494.
- Flórez Florez, J. (2005). Aportes postcoloniales (Latinoamericanos) al estudio de los movimientos sociales. *Tabula Rasa*, 003, 73-96.
- Francisco, Andrés, Aguiar, Fernando (2003). Identidad, normas e intereses, *Reis, Revista Española de investigaciones Sociológicas*, 104, 9-27.
- Frankenberg (2008). Monterrey y sus organizaciones mediáticas. Un retorno al estudio de la ideología a través de cuatro comunicadores, *Revista Latina de Comunicación Social*, 294-302.
- Furlog, P., Marsh, D. (2002). A skin not a sweater: ontology and epistemology in political science. En: Marsh, D., Stoker, G. (ed.), *Theory and methods in political science*. England: Palgrave Macmillan. 17-41.
- García Ortega, R. (1988). El área metropolitana de Monterrey (1930-1984). Antecedentes y análisis de su problemática urbana. En: Cerutti, M. (ed.) *Monterrey: siete estudios contemporáneos*. Monterrey, N.L.: Facultad de Filosofía y Letras, UANL. 95-151.
- García Ortega, R. (2001). Asentamientos irregulares en Monterrey, 1970-2000. Divorcio entre planeación y gestión urbana. *Revista Frontera Norte*, 13, 119-155.
- García Ortega, R., Aguilar Benítez, Ismael, Rivera Cardona, Roberto (2003). *Monterrey y Saltillo hacia un nuevo modelo de planeación y gestión urbana*. México: El Colegio de la Frontera Norte, Universidad Autónoma de Coahuila.
- Garretón M., Manuel Antonio (2002). La transformación de la acción colectiva en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 76, 7-24.
- Garza, G. (2003). *La urbanización en México en el siglo XX*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- Garza, G. (1995). Monterrey: ubicación en el sistema urbano nacional y expansión metropolitana. EN. Garza Villarreal, G. (coord.). *Atlas de Monterrey*. México: Gobierno del Estado de Nuevo León; UANL, Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León, EL Colegio de México. 175-183
- Gilbert, A. (1997). *La Ciudad Latinoamericana*. México: Siglo XXI.
- Gómez, M. (2006). Crisis y recomposición de la respuesta estatal a la acción colectiva desafiante en la Argentina 1989-2004. *Revista Argentina de Sociología*, 4, 88-128.
- González Alcalá, J. R. (1999). Políticas de vivienda para personas de escasos recursos

- en el área metropolitana de Monterrey: una visión gubernamental. En: Ribeiro Ferreira, Manuel y Raúl Eduardo López Estrada (ed). *Políticas sociales sectoriales: tendencias actuales*. Tomo 2. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León. 119-140.
- González Alcalá, J. R. (2002). La política social de vivienda en el Área Metropolitana de Monterrey a mediados de los 90. En: R. E. López Estrada (Ed.), *La pobreza en Monterrey: los recursos económicos de las unidades domésticas* Monterrey. México: Universidad Autónoma de Nuevo León. 139-232.
- González Alcalá, J. R. (2003). *Estado, política social de vivienda y autoconstrucción: el sistema de consolidación habitacional en las urbanizaciones populares bajo el neoliberalismo (el caso del área metropolitana de Monterrey)*. México: Editorial Cerda.
- González Alcalá, J. R., López Estrada, R. E. (2006). Los procesos habitacionales populares bajo el neoliberalismo. En: Ribeiro Ferreira, Manuel y López Estrada, Raúl Eduardo (Ed.). *Tópicos selectos en políticas de bienestar social*. Tomo II. México: UANL, Ediciones Gernika. 137-160.
- Grassi, E. (2008). La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate “post-neoliberal”, en Ponce Jarrín, J. [ed.], *Es posible pensar una nueva política social*. Ecuador: FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura. 29-65.
- Gundermann Kroll, H. (2001). El método de los estudios de caso. En: Tarrés, M. L. (coord.), *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; El Colegio de México. 251-288
- Gutiérrez Garza, Esthela (2003). *Teorías del desarrollo en América Latina*. México: Trillas, UANL.
- Harvey, D. (2005). The political economy of public space. En: Low, S. and Smith, (eds). *The Politics of Public Space*. New York: Routledge.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C.; Baptista, L. (1998). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Ibarra, Pedro (s/f). Los movimientos por la solidaridad; ¿un nuevo modelo de acción colectiva?, *Reis*, 88/99, 233-258.
- INEGI (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda*. México: INEGI.
- INEGI (2001). *Indicadores sociodemográficos de México (1930-2000)*. México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
- INEGI (2008). Estadísticas históricas de los municipios de Nuevo León. México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/sisnav/default.aspx?proy=ehnl&edi=0000&ent=00>
- Jaramillo, S., Schteingart, M. (1983). Procesos sociales y producción de vivienda en América Latina: 1960-1980 (Análisis de caso). *Revista Mexicana de Sociología*, 1, 11-28.
- Jessop, Bob (2004). “Liberalism, neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective”. En: Brenner, Neil & Theodore, Nik (ed.) *Spaces of neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*. U.K.: Blackwell Publishing, pp. 105-125
- Kay, Cristóbal (1991). Teorías latinoamericanas del desarrollo. *Nueva Sociedad*, 113, 101-113.
- Kay, Cristóbal (1993). Estudios del desarrollo, neoliberalismo y teorías latinoamericanas. *Revista Mexicana de Sociología*, 55, 3, 31-48.

- King, G., R. O. Keohane y S. Verba, (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza editorial.
- Kooiman, Jan (2004). Gobernar en gobernanza, *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, 171-194.
- Krippendorff, K. (1997). *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. España: Paidós.
- Laclau, E. (1996) ¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?, en *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel. 69-86
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. y Alemán, Jorge (2003) ¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política? Mesa Redonda en la EOL – 22/07/03
- Laclau, E. y Mouffe, Ch. (1987). *Hegemonía y Estrategias Socialistas. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid, Siglo XXI.
- La Quincena (2006). Granja Sanitaria [18 de febrero de 1976], *La Quincena*, 28, 4-13.
- Loeza, Soledad (2000). México: la rebelión de las élites. *Revista Complutense de Historia de América*, 26, 307-326.
- Lozares, C., Martín A., López, P. (1998). El tratamiento multiestratégico en la investigación sociológica. *Papers*, 55, 27-43
- Mackie, T. y Marsh, D. (1995). The comparative method. En: Marsh, D., Stoker, G. (ed.), *Theory and methods in political science*. England: Macmillan Press Ltd. 172-187.
- March, James G. y Johan Olsen (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mariñez Navarro, Freddy (2011). *Hagamos entre todos la política pública. Una reflexión sobre la visión relacional de la política pública*. México: Tecnológico de Monterrey, Miguel Ángel Porrúa.
- Marsh, D. y Read. M. (2002). Combining quantitative and qualitative methods. En: Marsh, D., Stoker, G. (ed.), *Theory and methods in political science*. England: Palgrave Macmillan. 231-248.
- Mayntz, Renate (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, 1-8.
- McCarthy, John D., Zald, Meyer N. (mayo 1977). “Resource mobilization and social movements. A partial theory”. En *The American Journal of Sociology*, vol. 82, núm. 6 (May, 1977), pp. 1212-1241.
- Méndez, J.L. (1998). El fomento industrial en la historia de Monterrey. En: Ceballos Ramírez, M. (coord.). *Monterrey 400. Estudios históricos y sociales*. Monterrey, México: Universidad Autónoma de Nuevo León. 165-193.
- Mendirichaga, R. (1989). *La cámara industrial de Nuevo León, 1944-1988*, Monterrey N.L.: Emediciones.
- Mendirichaga, R. (1996). Industria: crecimiento de un gigante. En: Cavazos Garza, I. (coord.). *La enciclopedia de Monterrey*. Tomo I. México: El Diario de Monterrey. 373-479.
- Melucci, A. (2002). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- Moctezuma, P. (1984). *El movimiento urbano popular mexicano*. *Revista Nueva Antropología*, 24, 62-87.
- Molina, J.L., L. Teves y I. Maya Jariego (2004). El análisis de redes en Iberoamérica: una agenda de investigación. *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 6, 1-15.
- Montoro Romero, Ricardo (1997). Fundamentos Teóricos de la política social. En:

- Bracho, Carmen y Jorge Ferre, *Política Social*. Madrid: Mc Graw Hill, 33-50
- Nava Navarro, Araceli (1997). De la acción colectiva al movimiento social: El caso de la Cooperativa Pascual. *Revista Mexicana de Sociología*, 59, 3, 301-316.
- Navarrete Cazales, Z. (2009). Eclecticismo teórico en las ciencias sociales. El caso del Análisis Político del Discurso. En: Soriano Peña, R. y Ávalo Lozano, M. D. (coord.), *Análisis Político del Discurso. Dispositivos intelectuales en la investigación social*. México: Juan Pablos Editor, Programa de Análisis de Discurso e Investigación. 139-151.
- North, Douglass C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Novelo, Federico (1992). Estado keynesiano y estado neoliberal. En: Laurell, Asa Cristina (coord.). *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*. México: Friedrich Ebert Stiftung, pp. 43-58.
- Ocampo Alcántara, R. (1992). Introducción. En: R. Ocampo Alcántara (comp.). *Teoría del Neocorporatismo. Ensayo de Philippe C. Schmitter*. México: Universidad de Guadalajara, 9-23.
- Offe, Claus (1992). *Los partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema, Fundación Sistema.
- Offe, Claus y Helmut Wiewenthal (1980). Two logics of collective action: theoretical notes on social class and organizational form. En *Political Power and Social Theory*, Volume 1, pp 67-115.
- Olson, Marcus (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Limusa.
- Olson, M. (2001). La lógica de la acción colectiva. En: Almond, G., Dahl, R., Downs, A., Duverger, M.; Riker, W., Rokkan, Verba, S. *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel Ciencia Política. 203-220.
- Olvera, A. J. (2003). Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México. En: Olvera, A. (coord.). *La sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. México: Universidad Veracruzana, FCE. 42-70
- Ordoñez Barba, Gerardo y Marcos S. Reyes Santos (2006). Introducción. En: Ordoñez Barba y Marco Sergio Reyes Santos (coord.). *Los retos de la política social en la Frontera norte de México*. Tijuana, B.C.: El Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdés, 7-38.
- Ordoñez Barba, Gerardo y Enrique Valencia Lomelí (2006). Introducción. En: Ordoñez Barba, Gerardo et al. (coord.). *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad de Guadalajara, 9-29.
- Ostrom, Ellinor (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: UNAM, CRIM, Fondo de Cultura Económica.
- Papper, S. (2001). *Historiografía crítica. Una reflexión teórica*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Perló, M.; Schteingart, M. (1984). Movimientos sociales urbanos en México. Algunas reflexiones en torno a la relación: procesos sociales urbanos-respuesta de los sectores populares. *Revista Mexicana de Sociología*, 46, 105-125.
- Pérez Yruela, Manuel (1996). "Corporatismo y Estado de Bienestar". En: Casilda Béjar, Ramón y José Ma. Tortora (ed). *Pros y contras del Estado de Bienestar*. México: Tecnos. Pp. 119-145.

- Peters, B. Guy (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Peters, Guy B. (2003a). La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 27, 1-15.
- Pozas, M. A. (1990). Los marginados y la ciudad (Tierra urbana y vivienda en Monterrey). En: Zúñiga, Víctor y Manuel Ribeiro (comp.) *La marginación urbana en Monterrey*. Nuevo León, México: Facultad de Filosofía y Letras, UANL. 15-58.
- Pozas, M. A. (1995). Los movimientos sociales urbanos. En: G. Garza Villarreal (coord.), *Atlas de Monterrey*. México: Gobierno del Estado de Nuevo León, Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León, EL Colegio de México. 423-42.
- Pozas, M. A. (1998). Las empresas mexicanas en el contexto internacional. En: En: Ceballos Ramírez, M. (coord.). *Monterrey 400. Estudios históricos y sociales*. Monterrey, México: Universidad Autónoma de Nuevo León. 129-164.
- Puebla Cadena, C. (2006). Las instituciones públicas de vivienda en México. En: CESOP (Comp.), *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados/LIX Legislatura. 135-147.
- Rangel Hinojosa, A. (2006). *Participación política de las mujeres en un movimiento urbano de Nuevo León*. México: UANL, Plaza y Valdés.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (1992). Entre el corporativismo social y la lógica electoral. El estado y el movimiento urbano popular. En: Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coord.). *El nuevo Estado Mexicano. Estado, actores y movimientos sociales*. México: CIESAS, Universidad de Guadalajara. 171-194.
- Renkema, Jan (2004). *Introducción a los estudios sobre el discurso*, México: Gedisa.
- Salcedo, A., H.J. y Molero de Cabezas, Lourdes (2003). Análisis del discurso sobre la política nacional de vivienda en Venezuela. *Revista Venezolana de Gerencia*, 8, 023, 447-463.
- Schneider, A. Ingram, H. (1993). Social construction for target populations: implications for politics and policy, *American Political Science Review*, 87, 2, 334-347.
- Schmidt, V. (2002). Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment?. *Comparative Political Studies*, 35, 168-193.
- Schmidt, V. (2008). Discursive Institutionalism; the explanatory power of ideas and discourse. *Annu. Review Political Science*, 11, 303-26.
- Schmidt, V. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, 21, 1-25.
- Schmitter, Phillippe C. (1992). ¿Continúa el siglo del corporativismo? En: R. Ocampo Alcántar (comp.). *Teoría del Neocorporativismo. Ensayo de Philippe C. Schmitter*. México: Universidad de Guadalajara, 39-92.
- Schteingart, M. y García B. (2006). Nuevas políticas de vivienda en México. Nuevas relaciones entre sector público y privado y retos para el futuro. En: CESOP (comp.), *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas* México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados / LIX Legislatura. 39-50.
- Smith, Martin (1995). Pluralism. En Marsh, David and Stoker, Gerry. (eds). *Theory and methods in political science*. Hampshire: Macmillan Press. 209-227

- Soberón Acevedo, Guillermo y Martínez Narváez, Gregorio (1996). La descentralización de los servicios de salud en México en la década de los ochenta. *Salud Pública de México*, 38, num. 005, 371-378
- Sojo, Carlos (2006). América Latina: Desarrollo Social y Política Social. En Ordoñez Barba, G. et al. (coord.) *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte, Instituto de Estudios Superiores de Occidente, Universidad de Guadalajara.
- Solís, P. (2007). *Inequidad y movilidad social en Monterrey*. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- Stake, R.E. (1999). *Investigación con estudio de casos*. España: Ediciones Morata
- Street, S. (1991). Movimientos sociales y el análisis del cambio sociopolítico en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 2, 1991.
- Tamayo Flores, S. (1989). *Vida digna en las ciudades (El movimiento Urbano Popular en México 1980-1985)*. México: Universidad Autónoma Metropolitana; Gernika.
- Tamayo, S. (1999). *Los veinte octubres mexicanos. La transición a la modernización y la Democracia 1968-1988*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1986). *Introducción a los Métodos Cualitativos de*
- Tirado, Ricardo (1996). La élite del empresariado y la estructura de representación de intereses empresariales en México. *Ensaïos FEE, Porto Alegre*, 2, 262-288.
- Valenzuela, José Carlos (1992). "El estilo neoliberal y el caso mexicano". En: Ana Cristina Laurell (coord.). *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*. México: Friedrich Ebert Stiftung, pp. 9-42.
- Vázquez Anderson, A. (2004). Democracia en México: transición hacia un corporativismo social. En *Espiral, Estudios sobre Estado y sociedad*, vol. X, núm. 29, pp. 11-43.
- Vega, A. L. (2001). El sujeto y los asentamientos urbanos de la población de bajos ingresos en México. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 21, 424-410.
- Vela Peón, F. (2001). Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa. En: Tarrés, María Luisa (coord.), *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; El Colegio de México. 251-288
- Vergara, Rodolfo (1997). El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la Ciencia Política. En: March, James G. y Johan Olson, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica. 9-40.
- Villavicencio Blanco, J. y Durán Contreras A. M. (1, agosto, 2003). Treinta años de vivienda social en la ciudad de México: nuevas necesidades y demandas. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencia Universidad de Barcelona*, VII, 146 Obtenido el 20, octubre, 2007 desde [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(028\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(028).htm)
- Villavicencio Blanco, J., Durán Contreras, A. M. (2003) *Treinta años de vivienda social en la ciudad de México : nuevas necesidades y demandas*. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencia, 146 (028). Obtenido el 20, octubre, 2007 desde [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(028\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(028).htm)

- Villavicencio, J. y Hernández Santiago, P. (2005). Vivienda social y sectores de bajos ingresos en la Ciudad de México: un encuentro imposible. En: A. Ziccardi, (Comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Argentina: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 443-464.
- Villarreal, D. R. (1992). *La política de vivienda del Gobierno del Estado de Nuevo León 1970-1990*. Monterrey, N.L.: Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Villarreal, D. R. (1995). La situación de la vivienda. En: Gustavo Garza Villarreal, (Coord.), *Atlas de Monterrey*. México: Gobierno del Estado de Nuevo León, Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León, El Colegio de México. 258-273.
- Villarreal, D. R. y Castañeda V. (1986). *Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Monterrey*. México: Claves Latinoamericanas.
- Yin, R. (1981). The Case Study Crisis: Some Answers. *Administrative Science Quarterly*, 1, 58-65.
- Yin, R. (2002). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Yzcoa Flores, R. (1997). *La prensa regiomontana. Apuntes para su historia 1826-1996*. Monterrey, N.L.: Presidencia Municipal 1994-1997.
- Zermeño, Sergio (1994). Estado y sociedad en el neoliberalismo dependiente. En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 56, No. 4, México, 109-132.
- Zurbriggen, Cristina (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas, *Revista de Ciencia Política*, 26, 001, 67-83.
- Zuñiga, V., Alarcón, E. y Santibáñez, J. (1993). Monterrey: tierra urbana y autoconstrucción (El impacto de Fomerrey, 1974-1991). En: V. Zúñiga, *Monterrey: tres estudios urbanos* Monterrey: Fondo Editorial Nuevo León. 15-107.
- Zúñiga, V. (1995). El crecimiento migratorio 1960-1990. En: Garza Villarreal, G. (coord.) *Atlas de Monterrey*. México: Gobierno del Estado de Nuevo León, Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León, EL Colegio de México. 190-195.

#### *Periódicos*

- El Norte, 1971, Firman convenio de vivienda, 06 de Noviembre.
- El Norte, 1972, Integran asociación de fraccionadores de Monterrey, 08 de abril.
- El Norte, 1972, Mitin de posesionarios en Palacio, 20 de septiembre.
- El Norte, 1973, Apoyo de LE al plan para crear el Fideicomiso Provivienda, 04 de marzo.
- El Norte, 1973, Ahora en Alta Vista posesionarios invaden, 11 de junio.
- El Norte, 1973, Desalojan a más de otro terreno, 03 de julio.
- El Norte, 1974, La casa propia, factor para afirmar el modo mexicano de vida, 29 de mayo.
- El Norte, 1974, Alcalde panista bloquea la misión de FOMERREY, 27 de septiembre.
- El Norte, 1975, Antes de Fomerrey financian casa aquí, 02 de abril.
- El Norte, 1976, Nada altera el ritmo de los regiomontanos, 26 de febrero.
- El Norte, 1976, Pide Cd. De Toluca ayuda a Fomerrey, 22 de septiembre.
- El Norte, 1991, Elecciones 91 por municipio, 11 de noviembre.
- El Norte, 1991, Abundan quejas, pero no votantes, 11 de noviembre.

- El Norte, 1991, Agilizarán regularización de lotes, 03 de diciembre.
- El Norte, 1992, Advierten posesionarios que seguirán en terrenos, 12 de agosto.
- El Norte, 1993, Cuestionan aval a Isssteleón, 09 de marzo de 1993
- El Norte, 1995, Invaden posesionarios una colonia de Apodaca, 12 de junio.
- El Norte, 1997, Dejan CNOP por el PAN, 18 de junio.
- El Norte, 1997, Reconoce que existen posesionarios, 01 de agosto.
- El Norte, 1997, Asegura Adalberto que Fomerrey dejará de vender lotes 'caleados', 30 de noviembre.
- El Norte, 1997, Investiga Contraloría en Fomerrey compra irregular de lotes desde 1990, 11 de diciembre.
- El Norte, 1998, Mucho de qué hablar..., 02 de enero.
- El Norte, 1998, Negociante 'precoz', 13 de enero.
- El Norte, 1998, Cumple Chapa, pero no responde, 26 de febrero.
- El Norte, 1999, Validan revocación de expropiación, 07 de diciembre.
- El Porvenir, 1971, Terrenos para 452 familias, 03 de mayo.
- El Porvenir, 1971, Arquitectos analizan la vivienda popular, 25 de mayo.
- El Porvenir, 1972, Aprueba el cabildo planes de pavimentación y pro vivienda. Obras al 20 por ciento de las calles , 08 de abril.
- El Porvenir, 1972, Apoyo del DACC para apoyar la regularización de ejidos, 08 de abril.
- El Porvenir, 1973, Apoyo para LE al plan para crear el fideicomiso Pro vivienda, 04 de marzo.
- El Porvenir, 1973, El fideicomiso, paso hacia una programa de solución integral, 04 de marzo.
- El Porvenir, 1974, Ricardo Canavati, presidente suplente de fideicomiso pro vivienda para marginados, 26 de abril.
- El Porvenir, 1974, Se complica la solución al problema en "El Pozo", 07 de mayo.
- El Porvenir, 29 de mayo de 1974
- El Porvenir, 1974, Primer paso de Fomerrey: legalización de lote a mil familias. Incluye ya el censo a 30 mil, 14 de agosto.
- El Porvenir, 1976, Peseros cenopistas cobran \$.50 a niños, 19 de marzo.
- El Porvenir, 1976, La Ley de Asentamientos arrasa lo que queda de la propiedad. Precisa posición la cámara de bienes, 30 de marzo.
- El Porvenir, 1976, Semana 40 hora, única opción, 21 de abril.
- El Porvenir, 1976, Fomerrey prepara ponencia, 21 de abril.
- El Porvenir, 1976, Monterrey atrae desocupados, 16 de noviembre.
- El Porvenir, 1979, Paran el tráfico como protesta las amas de casa de Fomerrey 25, 19 de octubre.
- El Porvenir, 1980, La Coyotera. Proponen urbanizarla y erradicar la prostitución, 28 de junio.
- El Porvenir, 1980, Reubicación de familias que ocupan márgenes de ríos y arroyos, 24 de septiembre.
- El Porvenir, 1991, Resurgen conflictos de CTM y Tierros, 20 de febrero.
- El Porvenir, 1991, Nombra Salinas a Canavati subsecretario de vivienda, 05 de abril.
- El Porvenir, 1991, Proponen alcaldía a Sada, 13 de julio.
- El Porvenir, 1994, Posesionarios piden terrenos en Fomerrey, 04 de noviembre.
- El Porvenir, 1995, Ofrece pagar a 80 víctimas, 16 de marzo.
- El Porvenir, 1999, Pide Fomerrey 2 mil subsidios para vivienda, 24 de febrero.
- El Porvenir, 1999, Reviven Ciudad Solidaridad, 12 de mayo.

*Documentos oficiales*

- Municipio de Monterrey, 1972, Acta de Cabildo Núm. 6, Monterrey, N.L.
- Fomerrey, 1973, *Contrato de Fideicomiso*, México, Distrito Federal, 30 de julio de 1973.
- Fomerrey, 1974, *Informe de las actividades realizadas por el Fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY) del 2 de mayo al 31 de diciembre de 1974*.
- Fomerrey, 1975, Informes de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 1975.
- Fomerrey, 1977, *Acuerdo de la reunión presedida por el Señor Gobernador el lunes 10 de octubre de 1977 sobre asuntos relativos a Fomento Metropolitano de Monterrey*.
- Fomerrey, 1978, *Informe de las actividades desarrolladas por el organismo y el ejercicio presupuestal del 1º. de enero al 31 de diciembre de 1978*.
- Fomerrey, 1979, *Informe de la revisión de Auditoría Interna practicada al 31 de diciembre de 1979*.
- Fomerrey, 1984, *Convenio que celebran por una parte el gobierno federal por conducto de la secretaría de programación y presupuesto...*, 28 de junio de 1984.
- Fomerrey, 1990, Acta 8, 09 de octubre de 1990.
- Fomerrey, 1992, *Informe de la Dirección Ejecutiva*, Enero de 1992.
- Fomerrey, 1996, *Convenio modificadorio al contrato de Fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY)..*, Monterrey, N.L. 06 de Mayo de 1996
- Gobierno del Estado de Nuevo León (GENL), 1997, *Plan Estatal de Gobierno 1997-2003*.
- Gobierno del Estado de Nuevo León (GENL), 2003, *Sexto Informa de Gobierno*, Capítulo Cuatro.

*Páginas web*

- <http://www.caintra.com> revisado el 08 de septiembre de 2011.
- <http://www.camaradepropietarios.org/index.html> revisado 08 de septiembre de 2011.
- <http://www.rae.es/rae.html> revisado 06 de agosto de 2010.

**ANEXOS**  
**FICHA DE REGISTRO**  
**ANÁLISIS DE CONTENIDO**

Analista: \_\_\_\_\_ Hoja Análisis: \_\_\_\_\_

Información Gral.:

1) Palabra Clave: \_\_\_\_\_ 2) Diario: \_\_\_\_\_

3) Encabezado: \_\_\_\_\_

4) Sección: \_\_\_\_\_ 5) Página: \_\_\_\_\_ 6) Fecha: \_\_\_\_\_

7) Contenido Nota (Descripción breve de lo informado en la nota)

8) Estado: (Colocar una X sobre línea)

a) Federal \_\_\_\_\_ b) Estatal \_\_\_\_\_ c) Municipal \_\_\_\_\_

Instituciones (Escribir nombres)

8a) \_\_\_\_\_

8b) \_\_\_\_\_

8c) \_\_\_\_\_

Representantes (Escribir nombres)

8a) \_\_\_\_\_

8b) \_\_\_\_\_

8c) \_\_\_\_\_

9) Actores colectivos (Colocar una X sobre línea)

a) Políticos \_\_\_\_\_ b) Económicos \_\_\_\_\_ c) Sociales \_\_\_\_\_ d) Educativos \_\_\_\_\_

Organismos (Escribir nombres)

9a) \_\_\_\_\_

9b) \_\_\_\_\_

9c) \_\_\_\_\_

9d) \_\_\_\_\_

Representantes (Escribir nombres)

9a) \_\_\_\_\_

9b) \_\_\_\_\_

9c) \_\_\_\_\_

9d) \_\_\_\_\_

Colocar número de o letra en el espacio en blanco.

10) Tipo de relación: \_\_\_\_\_

11) Tipo de demandas: \_\_\_\_\_

12) Respuesta Estatal: \_\_\_\_\_

13) Estrategia utilizada: \_\_\_\_\_

14) Vínculo entre organizaciones: \_\_\_\_\_

	<b>MANUAL DE CODIFICACIÓN</b>	164
	<i>Toda información se coloca en la ficha de registro.</i>	
Llenado:	<i>Escribir sobre la línea.</i>	
	INFORMACIÓN GENERAL	Es la información que permite tener un perfil general de la nota.
1)	Palabra Clave	Palabra de búsqueda
2)	Diario	El Porvenir/ El Norte
3)	Encabezado	Título de la nota
4)	Sección	División en la que se encuentra la nota
5)	Página	Número de página donde se encuentra la nota.
6)	Fecha	Día de publicación de la nota
7)	Contenido Nota	Breve descripción de lo reportado en nota periodística
Llenado:	<b>Marcar con una X el nivel del representante gubernamental encontrado, puede ser más de uno.</b>	
8)	Estado	Representa el poder gubernamental
	a) Federal	Participación de instituciones o Representantes de Instituciones nacionales
	b) Estatal	Participación de instituciones o Representantes de instituciones estatales
	c) Municipal	Participación de instituciones o representantes de instituciones municipales
8a-8c	<b>Se escribe el nombre de la institución y/o representante mencionados, se coloca de acuerdo al nivel que representa.</b>	
Llenado:	<b>Marcar con una X el tipo de organismos encontrados, puede ser más de uno.</b>	
9)	Actores colectivos	
	a) Organismo políticos	partidos políticos, Senado, Cabildo, Agencias reguladoras, Ayuntamiento,
	b) Organismos Económicos	empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas
	c) Organismo sociales	clubes, asociaciones deportivas, grupo de interés, movimientos sociales, ONG, AC,
	d) Organismos educativos	escuelas, universidades, centros de capacitación
9a-9d	<b>Se escribe el nombre de la institución y/o representante mencionados, se coloca de acuerdo al tipo de organismo que representa.</b>	
Llenado:	<b>Escribir sobre la línea el número que corresponda según la tipificación propuesta.</b>	
10)	Relaciones Estado-Actores colectivos	Es la actitud del Estado hacia el actor colectivo
	1) Aceptación	Recibir sin oposición lo que se da, ofrece o encarga
	2) Interlocución	Plática entre dos o más personas, que alternativamente manifiestan sus ideas
	3) Antagonismo	Contrariedad, rivalidad, oposición sustancial o habitual, especialmente en doctrinas y opiniones.
	4) Rechazo	Mostrar desprecio a una persona, grupo, comunidad, etc
Llenado:	<b>Escribir sobre la línea la letra que corresponda según</b>	

	la tipificación propuesta.	
11)	Tipos de demanda	Es la solicitud que el representante, la organización o el grupo hace al gobierno a través de sus funcionarios o instituciones.
	a) solicitud de tierras o vivienda	
	b) regularización de tierras	
	c) mejora de vivienda	
	d) demanda de servicios básicos	
	e) títulos de propiedad	
	f) Mejora de acciones en torno a la vivienda	
	g) No la hay/No aplica	
Llenado:	<b>Escribir sobre la línea el número que corresponda según la tipificación propuesta.</b>	
12)	Respuesta Estatal	
	1) Activa	aquellas respuestas que muestren capacidad de imposición, de condicionamiento o de iniciativa sobre los movimientos y las acciones desafiantes
	2) Pasiva	el Estado se limita a intentar no dejarse condicionar por los movimientos y sus acciones, cediéndoles la iniciativa.
Llenado :	<b>Escribir sobre la línea el número y la letra que corresponda según la tipificación propuesta.</b>	
13)	Estrategia	Mecanismos de presión para obtener un recurso ante el Estado
	1) Convencional	Actividades canalizadas a través de instituciones establecidas, p. ej. procesos administrativos, cabildeo, campañas pacíficas y legales, etc.
	2) No Convencional	Estrategias desplegadas fuera de los canales legalmente establecidos y pueden ser:
	a) Demostrativa	acciones legales dirigidas a movilizar grandes grupos de personas, tales como manifestaciones legales y pacíficas, plantones, huelgas legales
	b) Confrontacionista	acciones ilegales, pero no violentas, tales como bloqueos, ocupaciones, invasiones de tierra, huelgas ilegales, etc.
	c) Acciones violentas	acciones ilegales y violentas, tales como sabotajes, asaltos, incendios o secuestro y asesinato
Llenado	<b>Escribir sobre la línea el número que corresponda según la tipificación propuesta.</b>	
14)	Vínculo entre organizaciones	Tipo de relaciones que se establecen entre diferentes grupos en conflicto con el Estado.
	1) División	Competencia abierta entre dos grupos o mas por un recurso
	2) Alianza	Vínculos temporales entre dos grupos o mas en la búsqueda de um recurso
	3) Redes	Vínculos sólidos entre dos grupos o mas para la obtención de un recurso.