

Los factores instrumentales del proceso social de producción de vivienda en la práctica habitacional de escasos recursos en México

The instrumental factors in the social process
of housing production in low income housing
practice in Mexico

José Ricardo González Alcalá

Resumen

En el presente artículo se hace una descripción de los aspectos característicos fundamentales de los distintos factores —recursos humanos, materiales y financieros, marco legal y actores políticos— del proceso social de producción de vivienda en México, considerando que aquéllos se desenvuelven en contextos socioeconómicos diversos, pero poniendo el énfasis en la vivienda de escasos recursos. Describe los procesos económicos que afectan la vivienda popular y el carácter de los grupos organizados y la intermediación de líderes para la obtención de servicios y regularización de la

tenencia de la tierra. Se muestra el marco legal básico —legislación constitucional, urbana, civil y mercantil— para la transmisión de los derechos de propiedad y legitimación de los procesos constructivos. Se concluye que el financiamiento a la vivienda de escasos recursos ha sido y sigue siendo insuficiente, que los colonos de escasos recursos requieren siempre la intermediación de líderes, y que la legalidad trasciende lo jurídico formal para ubicarse en el terreno de la cultura.

Palabras clave: producción de vivienda social, economía de la vivienda, clientelismo, marco legal de la vivienda.

Abstract

In this article a description of the fundamental characteristic features of the various factors (human, material and financial, legal framework and political actors) of social housing production process in Mexico is done, considering that they thrive in different socio-economic contexts but putting the emphasis on low-income housing. Describe the economic processes affecting income housing and character of organized groups and

leaders brokering services for obtaining and regularization of land tenure. The basic legal framework (constitutional law, urban, civil and commercial) for transfer of property rights and legitimacy of the construction processes is displayed. We conclude that housing finance poor has been and remains inadequate; poor settlers always require the mediation of leaders, and the legality transcends formal legal to settle in the field of culture. Keywords: Production of social housing, housing Economy, Patronage, legal frame housing.

Los factores instrumentales del proceso social de producción de vivienda en la práctica habitacional de escasos recursos en México

The instrumental factors in the social process
of housing production in low income housing
practice in Mexico

José Ricardo González Alcalá¹⁴

Introducción

Aquí asumimos como elementos constitutivos del proceso social habitacional a la tierra, la casa habitación, los procesos constructivos y los servicios urbanos; y como factores instrumentales de tal proceso a los recursos —humanos, materiales y financieros—, el marco legal y los actores políticos. Un proceso social de producción de vivienda es aquel conjunto de fases sucesivas dentro del cual los elementos mencionados son determinados por los fenómenos y operaciones que actúan

como factores en la producción habitacional (González, J., 2014). Un acercamiento metodológico-cualitativo a la literatura relativa al estudio del tema muestra claramente los aspectos característicos de dicho proceso. Cabe precisar que cuando este se “realiza bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales sin fines de lucro” (Ortiz, E., 2012: 73), es decir, para satisfacer necesidades habitacionales de grupos de escasos recursos y/o bajos ingresos, suele denominarse como ‘producción social de la vivienda y el hábitat’ (Ortiz, E., 2012: 73).

14. Profesor investigador de la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la Universidad Autónoma de Nuevo León

En un artículo precedente¹⁵ se analizaron los principales pormenores relativos a los elementos constitutivos del proceso habitacional. En este trabajo nos proponemos examinar brevemente algunas de las características más visibles en la literatura respecto de cada uno de los factores instrumentales arriba mencionados, aludiendo a todas las formas de producción — pública, privada mercantil, social y mixta (Peña, E., 1986)—, con énfasis en la práctica de los grupos sociales de bajos ingresos y/o escasos recursos.

La aportación de recursos humanos, materiales y financieros, el cumplimiento de las estipulaciones del marco legal correspondiente y, siempre, de un modo u otro, la influencia de las decisiones de los actores políticos participantes — aspecto que contribuye también, junto al factor jurídico, a la regularización de la tenencia cuando esta adolece de ilegalidad, específicamente en los barrios populares (Torres, J., 2007)—, constituyen los fenómenos y operaciones determinantes de las fases sucesivas dentro de las cuales se desarrollan los elementos constitutivos del proceso.

En la práctica, tanto los elementos como los factores que interviene en los procesos sociales de producción de vivienda se trasladan o se mezclan de distintos modos y en diferentes dosis, dependiendo todo esto, principalmente, del contexto socioeconómico en el que aquéllos se desenvuelvan (Casánueva C. et al., 2000).

Lo económico

Uno de los factores sociales que han sido analizados con mayor profundidad y cuya elaboración teórica en materia de vivienda ha alcanzado niveles relevantes, es el económico. El satisfactor vivienda representa un particular artículo de consumo, en virtud de que satisface un tipo específico de necesidades humanas y, por ende, forma parte del complejo conjunto de relaciones económicas. Desde este punto de vista, la investigación ha destacado, entre otras cosas, la manera como la vivienda está sujeta a las leyes de la oferta y la demanda, y cómo esta dinámica económica determina el acceso de la población al satisfactor habitacional.

15. Los elementos constitutivos del proceso social de producción de vivienda en la práctica habitacional de escasos recursos en México” (González, J., 2014).

Las necesidades que la vivienda satisface están, en términos generales, según Wallace Smith, vinculadas con “las diversas dimensiones físicas, sociales y psicológicas que el alojamiento reviste a los ojos del público consumidor” y que se concretan en los conceptos de ‘albergue’, ‘intimidad’ y ‘ubicación’ (1973: 4-7). El primero se refiere a la protección y seguridad que la vivienda proporciona a sus ocupantes. La intimidad o ‘unidad habitacional’ se define como “el conjunto de instalaciones para uso exclusivo de un grupo social separado llamado familia”. La ubicación alude a la proximidad razonable de la vivienda a “los lugares de trabajo y demás actividades urbanas” (1973: 10). Además, la vivienda

está formada por un complejo de bienes y servicios complementarios y conceptualmente separables: el espacio interno (el metro cuadrado de techo edificado), el espacio externo (los correspondientes metros cuadrados de terreno, evidentemente variables con la densidad de edificación), el nivel tecnológico, las características estéticas y arquitectónicas, la antigüedad,

las características ambientales, la accesibilidad, etc. En general, se habla de estos últimos como aspectos ‘cualitativos’ de la vivienda. Para cada uno de estos bienes o servicios, cada grupo social y cada agente manifiestan distintas preferencias y demanda. Cada vivienda que concurre al mercado corresponde, por otra parte, a una composición determinada de estos bienes o servicios, composición modificable solo en escasa medida por medio de inversiones que suceden a la inicial (Secchi, B., 1968: 60-61).

Por otro lado, los procesos de producción y distribución de bienes y servicios dentro de una sociedad determinada suelen clasificarse o dividirse en sectores. Dentro del conjunto de estos tenemos el sector vivienda. “En la mayoría de los países... el fragmento económico que se refiere a la vivienda, es una mezcla de iniciativa privada y actividad gubernamental” (Smith, W., 1973: 10; en el mismo sentido: Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa/Sociedad Hipotecaria Federal, 2012; Sánchez, J., 2012). Estos dos componentes dependen

sistemáticamente uno de otro, de modo que es posible considerar al sector vivienda como un “doble sistema de toma de decisiones” (Smith, W., 1973: 11). Ello es así particularmente porque de entre “los artículos que el consumidor ordinario utiliza, la vivienda es sin duda el más duradero” (Smith, W., 1973: 15), y porque, no obstante la influencia reductora de los precios por parte de los adelantos tecnológicos, la fuerza de la demanda hace de la vivienda un artículo siempre costoso (Smith, W., 1973: 125). A esto se asocian diversos hechos o situaciones económicas igualmente importantes:

el hecho de que la vivienda sea un artículo duradero significa que es un bien de inversión. Representa riqueza de capital... [que] debe crearse y pagarse antes de que pueda utilizarse, y por esto no puede existir sin una acumulación de ahorros... Alguien debe pagarla y luego ponerla a disposición del usuario. Este alguien es algún tipo de inversionista... Por su espera y el riesgo que puede implicar, el proveedor del financiamiento suele pedir una compensación... Es

así como las instituciones financieras representan intermediarios para una mercancía de tal importancia que, en todos los países, los gobiernos toman a su cargo dirigir directamente estas instituciones financieras o regular minuciosamente su funcionamiento (Smith, W., 1973: 11, 18 y 127).

Es decir, el carácter duradero y costoso de la vivienda hace indispensable, para que aquélla pueda realizarse en el mercado, la intervención financiera. Cabe señalar, por otra parte, que en los países subdesarrollados “los recursos son generalmente escasos... además el propio sector de la vivienda no está en absoluto preparado para satisfacer en forma sistemática las demandas del mercado existente de la vivienda” (Smith, W., 1973: 126). A esto se puede añadir la importancia que reviste un poder adquisitivo adecuado a las necesidades de vivienda existentes, sin el cual la correspondiente satisfacción no puede ser alcanzada, por buena y eficaz que sea la industria privada del sector. De ahí la necesidad de que el componente público haga acto de presencia “modificando la naturaleza de la demanda mediante subsidios o la de la ofer-

ta mediante inversiones públicas (que también implican subsidios) de modo tal que se satisfagan estas necesidades al margen del mercado” (Smith, W., 1973: 13; en el mismo sentido: Sociedad Hipotecaria Federal, 2012).

Si el poder adquisitivo, determinado por el ingreso, es uno de los elementos más importantes en materia de acceso a la vivienda, lo es también para solventar el costo de los servicios urbanos, en especial aquellos que se relacionan directamente con la urbanización de los centros habitacionales y el uso cotidiano de la casa habitación. Al respecto se ha dicho que la división de la sociedad en clases o estratos implica, con algunas excepciones, niveles distintos de ingresos con poder adquisitivo restringido, que de antemano están social y legalmente establecidos, y de acuerdo a los cuales no es posible cubrir los costos de los servicios urbanos sin la intervención subsidiaria de las instituciones públicas (Meléndez, M., 2008). Dentro de una sociedad así concebida, encontramos también niveles sociales con suficiente capacidad de compra que pueden por ello mantener un nivel de vida satisfactorio, cubriendo por su cuenta los precios de mercado de los servicios urbanos prestados por instituciones de carácter privado

y lucrativo, aunque pueden, además, incluir adicionalmente como satisfactores propios los servicios que son proporcionados por medio del equipamiento comunitario, El contraste de las clases altas frente a las de escasos recursos es complementado por los estratos medios, los cuales “satisfacen sus necesidades haciendo uso alternativo de servicios proporcionados por las instituciones privadas o públicas” (Chávez, V. y H. Landa, 1988: 211), repitiendo de esta manera un modelo semejante al observado en materia de construcción de la vivienda, donde los niveles altos y medios la adquieren en el mercado formal o la construyen conforme a sus necesidades en condiciones de suficiencia económica.

En los estratos más bajos de la población se encuentran los grupos mayoritarios de los países subdesarrollados, los cuales, “por su escasa capacidad de pago, no están en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas, incluyendo el acceso a los servicios proporcionados por el equipamiento” (Chávez, V. y H. Landa, 1988: 211; en el mismo sentido: Antúnez, I. y S. Galilea, 2003; Ortiz, E., 2012) y, por supuesto, a la vivienda misma. Es así que gran parte de las familias mexicanas reciben salarios dramáticamente reducidos, “por lo que de-

penden casi exclusivamente de los servicios y del equipamiento operados por instituciones públicas” (Chávez, V. y H. Landa, 1988: 212). Por otro lado, los habitantes “de las zonas de invasión son marginados, desde el punto de vista socioeconómico, por su situación crónica de desempleo y subempleo” (Cortés, X., 1985: 33), contando, por tanto, exclusivamente con su propio trabajo como recurso disponible (Cortés, X., 1985: 34), siendo en el llamado ‘sector informal’ “donde se da cabida al mayor número de desempleados a través de actividades como el comercio ambulante o los servicios personales” (Fernández y González, 1989: 193).

Una vez que los pobladores están en posesión de la tierra y que la construcción de sus viviendas se ha iniciado, el correspondiente proceso “avanza lentamente, ya que depende de la capacidad de ahorro de los pobladores” (Cortés, X., 1985: 36). Se ha llegado a afirmar que frecuentemente “se construyen cuartos adicionales... como una fuente adicional de ingresos en una etapa en la cual aparecen nuevos gastos” (Cortés, X., 1985: 37). Es igualmente significativo que, algunas veces, el colono decida rentar a terceros el terreno o la construcción obtenidos mediante algún programa gubernamental, a fin de

allegarse recursos que no puede obtener de otra manera (Garza, G. y M. Schteingart, 1978: 120).

Mientras las clases alta y media, en razón de la suficiencia de sus ingresos, pueden acceder a los planes crediticios diseñados por el sistema financiero, accediendo de ese modo a vivienda terminada o en proceso de construcción bajo estándares de tiempo más o menos acelerados, los estratos bajos de la población, salvo contadas excepciones, no participan de tales esquemas, quedando las familias a merced de sus exiguos recursos, financiando así ellas mismas la totalidad de un proceso de construcción de duración larga y terminación indefinida.

Lo político

Otro de los factores que influyen sobremanera en el proceso de obtención de vivienda es el político. Estará presente en cualquier forma y momento, ya se trate de la adquisición de tierra, de actos de invasión, de la regularización de la tenencia, del proceso social de construcción, de la urbanización correspondiente, del acceso al financiamiento e, incluso, de la disponibilidad de asesoría técnica. El papel que el factor político juega en el desarrollo de la problemática

habitacional ha sido especialmente destacado por los estudiosos del asunto, particularmente cuando se trata el problema al nivel de los grupos populares. De todos modos, el factor político está siempre presente, independientemente del nivel social en el que aparezcan las cuestiones habitacionales. Por ejemplo, en el caso de la vivienda producida para el mercado tienen especial participación:

funcionarios públicos con puestos clave en materia de asentamientos humanos o proyectos urbanos que toman decisiones fundamentales para que el resto de los agentes puedan continuar con sus funciones. Los hay desde luego como industriales o comerciantes, que suelen fungir como latifundistas urbanos... Ninguno de los roles de estos agentes es excluyente entre sí, de hecho lo usual es que en las altas esferas económicas y políticas, se juegue a que varios de ellos entren al juego a la vez, combinando y complementando sus acciones para engrandecer su poderío y ensanchar su capital (Neira, H., 1990: 151).

En lo que atañe a los procesos de producción de vivienda para personas de escasos recursos desarrollados en México, Alicia E. Ziccardi Contigiani y Arturo Mier y Terán Ordiales han señalado la importancia del activo papel que el Estado mexicano asumió durante el periodo posrevolucionario en la promoción de fraccionamientos populares, permitiendo el acceso a la tierra para la autoconstrucción de casas, “acción de corte político destinada a satisfacer las demandas de habitación que experimentaban las clases populares urbanas ante la crisis de vivienda” (1985: 48).

En el caso de la tierra invadida, la regularización se efectúa mediante un “proceso largo y costoso, que necesita del apoyo de todos los colonos para presionar y de la habilidad de los líderes para negociar” (Cortés, X., 1985: 37). Surge entonces la presencia del factor político, que tiene como base la existencia de un hecho muy particular: el efecto compensatorio de la unión organizada de los pobladores ante la falta de seguridad económica propiciada por su condición social. Las formas adoptadas por dicha organización, si bien variadas, cuentan siempre con mecanismos de defensa y sobrevivencia regidos por el principio de intercambio solidario de bienes y servicios que

alivian de algún modo “la situación crónica de inestabilidad en el empleo, los bajos ingresos y la falta de acceso a los mecanismos de seguridad social” (Cortés, X., 1985: 33; en el mismo sentido: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 1987: 26-27; Graizbord, B., 1988). Reforzado por estas acciones de ayuda mutua, la organización social de los grupos de escasos recursos reviste otro elemento de singular importancia: la necesidad de defensa que la comunidad experimenta ante su lucha por la regularización de la tenencia de la tierra que ilegalmente ocupa, además de los esfuerzos conjuntos requeridos para llevar los servicios públicos a la colonia. Todo ello demanda una dosis importante de “poder” a fin de entablar las negociaciones correspondientes. En este contexto, los vecinos asociados presentan un frente común encabezados siempre por sus dirigentes (Smolka, M. y C. Damasio, 2005). Estos, de hecho, “en todos los asentamientos populares grandes ejercen alguna forma de control sobre los pobladores, sirviendo de intermediarios entre ellos y los órganos gubernamentales” (Graizbord, B., 1988: 240; en el mismo sentido: Olmedo, R., 1989: 165). Esta intermediación

se desenvuelve en un proceso muy específico de diálogo:

Una vez que se reconoce la invasión como una situación de facto, se inicia un proceso dialéctico entre los pobladores y el poder público, en el que ambas partes persiguen ventajas de distinto género... La primera tarea de las autoridades es asegurar el control político del asentamiento, situación que se presenta relativamente pronto en la mayor parte de las invasiones, aunque es más difícil de lograr en las más grandes y radicalizadas. El gobierno logra así un doble objetivo; por una parte, mantiene la presión en el asentamiento a niveles controlables gracias a los mecanismos de comunicación y, por la otra, puede contar con la participación de los pobladores con fines políticos y electorales (Cortés, X., 1988: 36; en el mismo sentido: Morán, R., 2002).

En el diálogo, los pobladores son representados por un líder o, “en el caso de asentamientos más maduros por un comité electo... El líder

o cacique es determinante por su acción de gestión ante las autoridades y para la obtención de los servicios y la regularización” (Cortés, X., 1988: 36-37; en el mismo sentido: Smolka, M. y C. Damasio, 2005). Sin embargo, el carácter solidario de los pobladores y la habilidad política de los líderes no siempre aparece o, de existir, no resulta todo lo eficaz que los pobladores quisieran (Fernandes, E. y M. Smolka, 2004). Sobre este respecto conviene recordar cómo, en los años ochenta del siglo pasado, el romanticismo social basado en la irrupción de los movimientos sociales urbanos de la época —cultivado en su momento por algunos investigadores— devino desilusión ante “la virtual vulnerabilidad de los distintos grupos de pobladores frente a los mecanismos coercitivos o de cooptación del Estado” (Graizbord, B., 1988: 240).

Lo legal

Junto al factor político descrito, está presente siempre el factor legal. Este se pone de relieve si consideramos que, desde el punto de vista económico, la seguridad en las transacciones comerciales constituye un principio rector que en materia de bienes inmuebles se traduce en la seguridad de la

tenencia de la tierra, Esto permite el funcionamiento adecuado del mercado de vivienda al definir claramente “los derechos relativos a la propiedad y establecer un conjunto de procedimientos para el traspaso de dichos derechos” (Smith, W., 1973:11; en el mismo sentido: Rose, H., 2011), además de proporcionar seguridad jurídica en el uso, disfrute y/o disposición de los inmuebles regularizados en el caso de posesiones originalmente irregulares (**Costa, A. y A. Hernández, 2010**). El derecho a la vivienda, en el derecho mexicano, se entiende como “el derecho de toda persona a una vivienda adecuada (entendida como aquella que garantiza seguridad de tenencia, acceso a servicios y equipamientos, accesibilidad, habitabilidad, lugar y cultura adecuados)” (Sociedad Hipotecaria Federal, 2012).

Por otra parte, los reglamentos de construcción son instrumentos jurídicos importantes en la construcción de vivienda (Rodríguez, G. e I. Concepción, 2013), ya que fijan las “normas y especificaciones de construcción y diseño que determinan las superficies y características que deben tener las viviendas para ser habitables” (Bazant, J., 1985: 31). Además de lo anterior, anotamos aquí solamente que, de acuerdo al nivel de los ingresos familia-

res, existen mecanismos legales relacionados con el financiamiento e instrumentos que regulan, y de alguna manera determinan, el acceso de los distintos grupos sociales a la vivienda.

En términos generales, el marco legal de la vivienda en México tiene su sustento en el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo” (CEUM, 1995: 10). Partiendo de este precepto, encontramos un conjunto de cuerpos legales cuya función reguladora consiste básicamente en definir las *situaciones jurídicas abstractas* en materia de vivienda, a fin de dar seguridad y permanencia a las correspondientes *situaciones concretas*. Puesto que no compete al presente trabajo el análisis jurídico de tales disposiciones legales, para los fines que aquí perseguimos bastará con exponer un resumen de la situación general que, en estos momentos, guarda la vivienda en México dentro del marco legal vigente.

Dos preceptos de fundamental importancia en materia de vivienda y desarrollo urbano se encuentran insertos en los artículos 4 y 27 de la

Constitución que a la letra dicen:

Artículo 4. [...] Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. [...]

Artículo 27. La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación,

mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; [...] y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad [...] (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014).

Por su parte, la Ley de Vivienda prescribe, básicamente, la promoción de actividades tendientes a cumplir con el precepto constitucional arriba mencionado y medios para la producción de vivienda a bajo costo, además del establecimiento de atribuciones en materia de vivienda en favor de la administración pública (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006).

La reforma legal que ha incidido en la ampliación de las reservas territoriales en todo el país, la constituye la “desamortización” de terrenos ejidales operada por los cambios de 1992 al artículo 27 constitucional que permiten a los ejidatarios, no sin el cumplimiento de ciertas condiciones, participar en el mercado de la tierra como vendedores de sus parcelas (Ruiz, J., 1994; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1992).

Los medios legítimos de transmisión de los derechos de propiedad son definidos por normas de derecho privado establecidas en los códigos civiles vigentes en cada uno de los estados del país o en la legislación mercantil en vigor en toda la república. De entre los medios estatuidos para la traslación del dominio de tierra urbana, destaca especialmente el contrato de compraventa (Congreso del Estado de Nuevo León, 2015). La celebración de este es condición ineludible en las operaciones mercantiles efectuadas en el mercado de vivienda, y —como ya vimos al tratar de la regularización de terrenos invadidos— es una de las alternativas más frecuentes al lado de procedimientos expropiatorios. Los códigos civiles regulan igualmente la llamada ‘prescripción adquisitiva’, definiéndola en los siguientes términos: “medio de adquirir bienes..., mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley” (Congreso del Estado de Nuevo León, 2015). Esta alternativa tiene cabida en algunos casos de posesionarios que cumplen los requisitos de posesión pacífica, continua, pública y en concepto de dueño, razón por la que su gestión ante los jueces civiles es generalmente realizada en lo individual, caso por caso, al contra-

rio de lo que sucede con la mayoría de las situaciones de invasión en las que las soluciones consideran a los pobladores agrupados.

Ya se trate de compraventa o de prescripción adquisitiva —o de cualquier otra forma legítima de transmisión de la propiedad— interviene el Registro Público, institución estatuida por el código civil de cada uno de los estados de la república (Congreso del Estado de Nuevo León, 2015). En el caso de la compraventa, cuando el valor de los bienes objeto de la misma excede límites que la ley señala, interviene en su celebración y trámite de registro el notario público (Congreso del Estado de Nuevo León, 2015). Cabe mencionar que existe en cada una de las entidades federativas una ley especial que regula las funciones y trámites que compete realizar a dicho fedatario público.

Los códigos civiles estatales han instituido un interesante sistema de protección del patrimonio de la familia, dentro del cual queda incluida, entre otros bienes, la casa habitación. Para poner en operación este sistema, debe el interesado realizar ciertos trámites ante un juez de lo civil, no debiendo exceder el valor de los bienes de un límite máximo equivalente a un determinado número de veces de

salario mínimo en vigor (Congreso del Estado de Nuevo León, 2015).

Por otra parte, con el objeto “de orientar y regular el crecimiento de los poblamientos y asentamientos humanos en el país se promulgó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, en julio de 1993” (Ruiz, J., 1994: 247). En los estados de la república se cuenta con ordenamientos similares de aplicación local. Dichos cuerpos legales definen sistemas de planeación de asentamientos humanos y establecen reglas para la constitución de las reservas territoriales requeridas por el crecimiento de los centros de población.

Algunos municipios del país disponen de reglamentos de construcción, instrumentos legales de fundamental importancia para, entre otras cosas, el otorgamiento de permisos y licencias en dicha materia.

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y la legislación federal que establece el fondo de vivienda administrado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) configuran sendos esquemas de financiamiento —semejantes, aunque con ligeras diferencias— en favor de los trabajadores para la adquisición, construcción, ampliación, reparación o

mejoramiento de vivienda, o para el pago de pasivos contraídos por cualquiera de estos conceptos (Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión, 2015).

La legislación bancaria mexicana delinea esquemas financieros que dan a la vivienda un trato especial, particularmente para facilitar su acceso a las clases medias —como la Sociedad Hipotecaria Federal (SHC) y el fideicomiso Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)— y, con menos intensidad, a las clases bajas de la población caso, vía el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) (Ruiz, J., 1994; Sociedad Hipotecaria Federal, 2012; Comisión Nacional de Vivienda, 2014).

Algunas leyes determinan ventajas fiscales que favorecen a sectores determinados, como sucede con los inmuebles adquiridos o construidos por los trabajadores al servicio de los poderes federales “para su propia habitación, con los recursos del Fondo para la Vivienda administrados por el Instituto”, [los cuales] “quedarán exentos a partir de la fecha de su adquisición o construcción de todos los impuestos federales y del Departamento del Distrito Federal” (Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión, 2015).

Finalmente, los estados de la república replican organismos y sistemas que ofrecen a la población de escasos recursos o bajos ingresos tierra y financiamiento en condiciones accesibles, sin cubrir totalmente este mercado, y aplican mecanismos legales, administrativos y financieros para la regularización de la tenencia de la tierra e introducción de los servicios públicos.

Reflexión final

En los párrafos anteriores se ha hecho una descripción sucinta de los aspectos característicos de cada uno de los distintos factores instrumentales del proceso social de producción de vivienda en México, y de cómo su acción perfila el modo de ser de los procesos habitacionales vividos por los distintos grupos sociales, en particular los de escasos recursos. Tales factores —recursos humanos, materiales y financieros, marco legal y actores políticos— se desenvuelven en contextos socioeconómicos diversos, los cuales facilitan —altos ingresos— o dificultan —bajos ingresos o escasos recursos— el desarrollo adecuado del proceso habitacional.

El factor económico juega, como vimos, un papel preponderante en el tema que aquí tratamos. Es innegable que si la economía no

es intervenida por el Estado y la sociedad, reorientando su sentido natural hacia objetivos de justicia social, el mercado de vivienda —aun el de interés social— no resolverá la carencia de vivienda digna de los grupos sociales que se encuentran prácticamente al margen de tal mercado. La escasez de recursos e ingresos por parte de personas, grupos, familias, unidades domésticas, comunidades, ha sido y es el factor fundamental de la formación y dinámica de los movimientos urbano-populares. De manera que el solo hecho de que estos sigan existiendo, aun cuando han tendido a institucionalizarse integrándose a los partidos políticos, evidencia una contribución de recursos públicos y privados insuficientes al financiamiento de programas de vivienda de bajos ingresos y/o escasos recursos que, a través de cualquiera de las formas de producción, promuevan vivienda digna y decorosa.

El factor político, como ya explicamos, está directa o indirectamente presente en cualquier nivel de satisfacción habitacional. En las comunidades en pobreza, la participación política clientelar ha sido el modelo imperante. Es en el contexto de tal modelo que las colonias populares en México han desarrollado sus procesos de con-

solidación. En tanto prevalezca la escasez de recursos, la necesidad de acudir a líderes, organizaciones y partidos insertos en el ambiente político seguirá siendo la constante, más aún si la tendencia de los movimientos urbanos es a buscar cobijo en los partidos, reduciendo así su margen de autonomía.

Finalmente, en el tema de la legalidad, dijimos que esta es la base de la seguridad jurídica en el uso, disfrute y/o disposición de los inmuebles. Nuestro sistema legal es prolijo y exhaustivo en la regulación de estos aspectos. Salvo la necesidad natural de revisión de las disposiciones legales con fines de actualización, innovación y adaptación a los cambios que toda sociedad experimenta, podemos afirmar que, formalmente, el engranaje jurídico urbano y de vivienda de México es ejemplar. El problema se presenta en el terreno del cumplimiento y aplicación de las disposiciones jurídicas por parte de los obligados y de quienes deben ejercer las atribuciones y facultades de autoridad, respectivamente. En el fondo, como sucede con toda la problemática social legalmente regulada, la solución trasciende lo jurídico formal para ubicarse en el terreno de la cultura. Sobre este tema, son interesan-

tes las siguientes consideraciones planteadas por Mauricio García Villegas (2011: 162 y ss.) en su ensayo *Ineficacia del derecho y cultura del incumplimiento de reglas en América Latina*:

La cultura del incumplimiento de reglas en América Latina se remonta a los tiempos de las colonias española y portuguesa... el incumplimiento es parte esencial del fenómeno, más general, de la ineficacia del derecho en América Latina, en ocasiones de tal magnitud que pone en tela de juicio la validez misma del derecho

Las referencias escasas y dispares a la cultura del incumplimiento de reglas en América Latina pueden agruparse según su sintonía con los siguientes tres puntos de vista. El primero es estratégico, y afirma que la gente incumple luego de calcular los costos y beneficios de la obediencia. Los sujetos son considerados actores racionales que incumplen cuando los efectos negativos que acarrea ese comportamiento —la sanción, por ejemplo— pueden ser evitados,

no son graves o no se compensan con los beneficios que se obtienen.

El segundo es cultural y supone que la razón por la cual no se acatan las reglas estriba en que los valores que estas transmiten son considerados menos importantes que otros, como por ejemplo los valores religiosos, sociales o familiares. El tercer punto de vista es político, y supone que las personas incumplen las reglas como un acto de resistencia contra la autoridad. Desde esta perspectiva, el mundo social está dominado por un puñado de usurpadores que detentan el poder; las instituciones y las autoridades carecen de legitimidad y, por eso, el subordinado no pierde oportunidad para incumplir y dejar de hacer lo que se le ordena...

El tema de la cultura del incumplimiento es central, a mi juicio, para comprender el derecho, o al menos para entender su realidad en América Latina. Esa cultura participa de un fenómeno más general de ineficacia jurídica que abarca, entre otros, los siguientes temas:

la incapacidad institucional para hacer efectivo el derecho; la herencia española y colonial en la concepción de la autoridad y de la ley; los problemas de diseño institucional (la brecha entre los textos escritos y las realidades sociales); la criminalidad individual y organizada; la relación entre derecho, moral y cultura; y la legitimidad del Estado, de la autoridad y de los jueces.

Todos estos temas son importantes y deberían ser tenidos en cuenta a la hora de intentar explicar por qué en América Latina existe una brecha tan grande —desde la época colonial— entre el derecho y la realidad social.

Bibliografía

Antúnez, Ivonne y Sergio Galilea O., 2003, *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: Problemas, metodologías y políticas*, Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, septiembre.

Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/13885/lcl1968e.pdf>

(Consultado el 25 de marzo de 2014.)

Bazant S., Jan, 1985, *Autoconstrucción de vivienda popular*, México, Trillas.

Bazant S., Jan, 1988, "Hacia un enfoque cualitativo integrado de la vivienda de bajos in-

gresos", *Teoría y praxis administrativa*, vol. II, núm. especial 5, enero-marzo, pp. 43-47.

Casanueva Cristina, Alberto Díaz, Norma Álvarez, Roberto Blum, Edna Jaime Isaac Katz, Beatriz Magaloni, Luis Rubio y Luis Vergara, 2000, *Vivienda y estabilidad política: reconstruir las políticas sociales*, Centro de Investigación para el Desarrollo, AC.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1992, *Ley Agraria*, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Diario Oficial de la Federación*, México Presidencia de la República,

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006, *Ley de Vivienda*, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Última Reforma DOF 24-03-2014.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente, última reforma publicada DOF 10-02-2014, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios.

Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

(Consultado el 27 de marzo de 2014.)

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2015, Ley del INFONAVIT; Ley del ISSSTE.

Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

(Consultado el 30 de marzo de 2014)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 1987, "Asentamientos precarios y políticas de vivienda, infraestructura y servicios para los grupos de menores ingresos", *Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales (EURE)*, vol. XIII-XIV, núms. 39-40, octubre, pp. 19-34.

Clichevsky, Nora, 2003, *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*, Naciones Unidas/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Hu-

- manos, Santiago de Chile.
- Comisión Nacional de Vivienda, 2014, Evolución reciente del sector vivienda, Conavi, México.
- Disponible en:
http://www.cmic.org/comisiones/sectoriales/vivienda/2014/conavi/minutas_presentaciones/presentacion%20indicadores%2025012014%20SIN%2017.pdf
(Consultado el 14 de mayo de 2014)
- Congreso del Estado de Nuevo León, 2015, Código Civil para el Estado de Nuevo León, Disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/codigos/codigo_civil_para_el_estado_de_nuevo_leon/
(Consultado el 16 de mayo de 2015)
- Cortés Rocha, Xavier, 1985, "Invasiones en suelo urbano", *Vivienda*, vol. 10, núm. 1, enero-junio, pp. 30-47.
- Costa B.**, <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/496/505> - footnote2 **Alíne y Agustín Hernández A., 2010, "Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú", *invi*, vol. 25, núm. 68, Universidad de Chile,**
- Disponible en:** <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/496/505>
(Consultado el 27 de marzo de 2014.)
- Chávez Ocampo, Víctor y Horacio Landa Castañeda, 1988, "Políticas tradicionales en materia de equipamiento urbano y servicios comunitarios", *Vivienda*, vol. 13, núm. 2, julio-diciembre, pp. 210-225.
- Fernandes, Edésio y Martim O. Smolka, 2004, "Regularización de la tierra y programas de mejoramiento", en *Smolka, Martim O. y Laura Mullahy, Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, EUA, Lincoln Institute of Land Policy.
- Disponible en: http://www.lincolninst.edu/pubs/1180_Perspectivas-urbanas (Consultado el 10 de marzo de 2014.)
- Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa/Sociedad Hipotecaria Federal, 2012, *Estado actual de la vivienda en México 2012*, Disponible en:
- <http://www.shf.gob.mx/estadisticas/cos-toanualtotal/CAT2010/Documents/Entrega%202012.pdf>
(Consultado el 11 de marzo de 2014.)
- García Villegas, Mauricio, 2011, "Ineficacia del derecho y cultura del incumplimiento de reglas en América Latina", en César Rodríguez Garavito (coord.), *El derecho en América Latina: Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, pp. 161-184.
- Disponible en:
[file:///C:/Users/FTSYDH%20-%20Posgrado/Downloads/07%20Ineficacia%20del%20derecho%20y%20cultura%20del%20incumplimiento%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/FTSYDH%20-%20Posgrado/Downloads/07%20Ineficacia%20del%20derecho%20y%20cultura%20del%20incumplimiento%20(1).pdf)
(Consultado el 31 de octubre de 2016).
- Garza, Gustavo y Martha Scheingart, 1978, *La acción habitacional del Estado en México*, México, El Colegio de México.
- González Alcalá José Ricardo, 2014, "Los elementos constitutivos del proceso social de producción de vivienda en la práctica habitacional de escasos recursos en México", *REALIDADES*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano, pp. 59-73.
- Graizbord, Boris, 1988, "Cambios recientes en el crecimiento urbano de México", *Vivienda*, vol. 13, núm. 2, julio-diciembre, pp. 240-255.
- Lara Gómez, Gonzalo Enrique, 1989, "Racionalización de recursos en la producción de vivienda", *Vivienda*, vol. 14, núm. 2, julio-diciembre, pp. 112-121.
- Meléndez, Marcela, 2008, *Subsidios al consumo de los servicios públicos: Reflexiones a partir del caso colombiano*, CAF Banco de Desarrollo para América Latina, Documento de trabajo núm. 2008/02, junio.
- Disponible en: <http://www.caf.com/media/3861/200802Melendez.pdf>
(Consultado el 7 de mayo de 2014.)
- Morán Gutiérrez, Rosa María, 2002, "Asentamientos humanos irregulares en el Municipio de Aguascalientes", *Investigación y Ciencia de la Universidad Autónoma de Zacatecas*, año 10, enero-junio, pp. 50-60.
- Disponible en:
<http://www.uaa.mx/investigacion/revista/archi->

- vo/revista26/REVISTA%2026.pdf (Consulta-
do el 27 de marzo de 2014.)
- Neira, Hilda Patricia, 1990, "Los asentamientos
irregulares y la valorización del suelo urba-
no: Un efecto de la marginalidad (el caso de
la colonia Sierra Ventana: 1982)", en Víctor
Zúñiga y Manuel Ribeiro (comps.), *La mar-
ginación urbana en Monterrey*, Universidad
Autónoma de Nuevo León, Facultad de Fi-
losofía y Letras, Facultad de Trabajo Social,
pp. 145-180.
- Olmedo Carranza, Raúl, 1989 "La reforma terri-
torial: Redistribución de la población y de la
actividad económica en el territorio nacio-
nal", *Vivienda*, vol. 14, núm. 2, julio-diciem-
bre, pp. 158-169
- Ortiz Flores, Enrique, 2012, *Producción social de
la vivienda y el hábitat, Bases conceptuales
y correlación con los procesos habitaciona-
les*, Habitat International Coalition HIC, Ofi-
cina Regional para América Latina.
- Peña Tome, Eduardo, 1986 "Definición del mí-
nimo de vivienda", en María Elba González
Aguirre (comp.), *Necesidades esenciales en
México, situación actual y perspectivas al
año 2000*, núm. 3, Vivienda, México, Copla-
mar/Siglo XXI Editores, pp. 17-24.
- Rodríguez Montero, Gustavo E. y Concepción
Toledo, Iliana de la C., 2013, "Importancia
del derecho urbanístico para el rescate de la
disciplina territorial y urbana en Sancti Spí-
ritus", *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*,
mayo.
- Disponible en: [http://caribeña.eumed.net/disci-
plina-territorial-urbana/](http://caribeña.eumed.net/disciplina-territorial-urbana/)
(Consultado el 27 de marzo de 2014.)
- Rose, Horacio J., 2011, con comentarios de: Juan
Sebastián Chamorro y Tomás Delenay, *Mer-
cado de tierra y seguridad en su tenencia*,
Fundación Nicaragüense para el Desarrollo
Económico y Social, Serie de estudios espe-
ciales, núm. 10, diciembre.
- Disponible en:
[http://www.funides.com/documentos/estu-
dios_especiales/mercados_de_tierra_y_se-
guridad_en_su_tenencia/mercados_de_
tierra_y_seguridad_en_su_tenencia.pdf](http://www.funides.com/documentos/estudios_especiales/mercados_de_tierra_y_seguridad_en_su_tenencia/mercados_de_tierra_y_seguridad_en_su_tenencia.pdf)
(Consultado el 27 de marzo de 2014.)
- Ruiz Massieu, José Francisco, 1994, "Las nuevas
políticas de vivienda", en Arturo Warman
(comp.), *La política social en México, 1989-
1994*, México, Fondo de Cultura Económica,
pp. 223-278.
- Sánchez Corral, Javier, 2012, *La vivienda "social"
en México, pasado, presente y futuro*, Sistema
Nacional de Creadores de Arte Emisión
2008, agosto 2009-julio 2012, México.
- Disponible en:
[https://www.google.com.mx/search?q=la+vivi-
enda+social+en+m%C3%A9xico&oq=la+vivi-
enda+social+en+m%C3%A9xico&aqs=chrom-
e..69i57j0l3.7424j0j8&sourceid=chrome&e-
spv=210&es_sm=93&ie=UTF-8](https://www.google.com.mx/search?q=la+vivienda+social+en+m%C3%A9xico&oq=la+vivienda+social+en+m%C3%A9xico&aqs=chrome..69i57j0l3.7424j0j8&sourceid=chrome&espv=210&es_sm=93&ie=UTF-8)
(Consultado el 25 de marzo de 2014.)
- Salazar, Clara, 2013, "¿Hasta dónde alcanza la
información sobre vivienda?", en *México
Social*, Demografía, Vivienda.
- Disponible en: [http://www.mexicosocial.org/
index.php/secciones/especial/item/399-
hasta-donde-alcanza-la-informacion-sobre-
vivienda](http://www.mexicosocial.org/index.php/secciones/especial/item/399-hasta-donde-alcanza-la-informacion-sobre-vivienda)
(Consultado el 11 de marzo de 2014.)
- Salazar-Cantú, José de Jesús, Bryan W. Husted,
Esthela Gutiérrez-Garza y Karim Acuña-
Askar, 2011, "Microfinanciamiento para la
vivienda progresiva en México: evaluación
de los efectos sociales de Patrimonio Hoy
en Zinacantepec, Estado de México", *Econo-
mía, Sociedad y Territorio*, vol. XI, núm. 35,
enero-abril, pp. 225-251, El Colegio Mexi-
quense, AC.
- Secchi, Bernardo, 1968, "Las bases teóricas del
análisis territorial", en Bernardo Secchi
(comp.), *Análisis de las estructuras territo-
riales*, Barcelona, Gustavo Gili, pp. 17-94.
- Secretaría de Desarrollo Social, 2010, *Diagnós-
tico sobre la falta de certeza jurídica en ho-
gares urbanos en condiciones de pobreza
patrimonial en asentamientos irregulares*,
septiembre.
- Disponible en:
[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SE-
DESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/D_
PASPRAH_2011.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/D_PASPRAH_2011.pdf)
(Consultado el 9 de abril de 2014.)
- Sociedad Hipotecaria Federal, 2009, *Mercado
de vivienda en renta*, Dirección de Estudios
Económicos de la Vivienda, México.
- Disponible en:
<http://www.ahm.org.mx/docs/0909SHF%20>

- Mercado%20de%20vivienda%20en%20ren-ta.pdf
(Consultado el 11 de marzo de 2014.)
- Smith, Wallace, 1973, *Sociología y economía de la vivienda*, México, Pax-México/Librería Carlos Cesarman.
- Smolka, Martim O. y Cláudia P., Damasio, 2005, “El Urbanizador Social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre”, en *Martim O. Smolk, y Laura Mullahy, Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Introducción, EUA, Lincoln Institute of Land Policy.
Disponible en: http://www.lincolnst.edu/pubs/1180_Perspectivas-urbanas (Consultado el 10 de marzo de 2014.)
- Torres R., Jorge Enrique, 2007, *Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza*, Bogotá, DC, Colombia, Departamento Nacional de Planeación.
- Viana, Isabel, 2003, *Mercados de tierras informales y programas de regularización de tierras en América Latina: Un manual para formuladores de políticas públicas, gestores urbanos, ongs y otros actores, anexo: estudios de caso*, Uruguay.
Disponible en: http://www.espectador.com/principal/documentos/asentamientos_viana2.pdf (Consultado el 21 de marzo de 2014.)
- Viana, Isabel, 2007, “Informalidad, regularización y derecho de propiedad”, Introducción, en *Martim O.Smolka y Laura Mullahy, Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, EUA, Lincoln Institute of Land Policy.
Disponible en: http://www.lincolnst.edu/pubs/1180_Perspectivas-urbanas (Consultado el 10 de marzo de 2014.)
- Villarreal González, Diana R., 1988, “Consideraciones sobre el proceso de autoconstrucción de vivienda: el caso de Monterrey, N. L.”, *Teoría y praxis administrativa*, vol. II, núm. especial 5, enero-marzo, pp. 55-58
- Ziccardi Contigiani, Alicia E. y Arturo Mier y Terrán Ordiales, 1985, “Autoconstrucción y acción pública”, *Vivienda*, vol. 10, núm. 1, México, enero-junio, pp. 48-67.
- Ziccardi, Alicia y Arsenio González Reynoso, 2013, “Política de Vivienda y Municipios”, en Alicia Ziccardi (coord.), *La política Nacional de Vivienda 2000-2013*, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 54-65.
Disponible en: http://www.puec.unam.mx/01_eje%201_politica_nacional_vivienda.pdf, (Consultado el 30 de abril de 2014.)

Recibido: 12 de octubre de 2014
8 de noviembre de 2014