



VOL: AÑO 2, NUMERO 4

FECHA: VERANO 1987

TEMA: LA CIUDAD, EL DISCURSO Y LOS ACTORES SOCIALES

TITULO: **De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas**

AUTOR: *Antonio Azuela* [*], *Emilio Duhau* [**]

SECCION: Artículos

TEXTO

En los medios académicos mexicanos, han predominado ampliamente dos perspectivas en la interpretación de las llamadas "políticas urbanas". La primera y más importante de ellas es la que podría denominarse hiperfuncionalista, que reconoce como fuente general de inspiración teórica a la escuela europea de la "economía política de la urbanización" y, en particular, a su variante francesa de corte estructuralista desarrollada durante la década de 1970. Dentro de esta perspectiva, la estrategia generalizada de análisis e investigación consiste en relacionar las políticas urbanas del estado (relación con los movimientos sociales, política de vivienda, inversión pública, etc.) con los requerimientos del proceso de acumulación de capital o más específicamente, en algunos casos, con un determinado "modelo de acumulación". Así, el análisis de las políticas urbanas es ubicado siempre, implícita o explícitamente, en el marco de las llamadas "contradicciones de la urbanización capitalista", a cuya regulación el estado respondería con políticas destinadas alternativa o conjuntamente a generar las "condiciones generales" de la producción capitalista y/o las de "reproducción de la fuerza de trabajo".

Una segunda perspectiva es la constituida por aquellos estudios que prescindiendo, al menos en términos explícitos, de formular una explicación de las políticas urbanas, adopta una perspectiva normativa o prescriptiva. En este caso, la estrategia de análisis e investigación consiste por lo general en precisar los resultados de ciertas políticas (las de vivienda constituyen seguramente las más frecuentemente analizadas), mostrando por una parte la "insuficiencia" de los resultados respecto de las "necesidades" existentes (viviendas producidas contra "déficit" de vivienda); y por otra las diferencias entre los objetivos proclamados y los efectos reales. Esto último en términos, sobre todo, de mostrar los sesgos sociales resultantes; por ejemplo, se mostrará que un cierto mecanismo orientado explícitamente a satisfacer las necesidades de vivienda de los sectores que no pueden resolverlas a través del mercado inmobiliario, termina cubriendo la demanda de sectores de medianos ingresos. [1]

Por supuesto, ambas perspectivas no son excluyentes, ya que muchos análisis suelen presentarlas simultáneamente. En particular ciertos trabajos de orientación hiperfuncionalista suelen enfatizar las discrepancias e incongruencias existentes entre los objetivos hechos explícitos por los aparatos gubernamentales y los resultados verificables de las políticas urbanas. De hecho, podría afirmarse que buena parte de los análisis de las políticas urbanas operan como una especie de "contradiscurso" del discurso gubernamental.

En el presente artículo se intenta mostrar algunos de los dilemas y límites que aquejan a estas modalidades de análisis de las políticas urbanas; al mismo tiempo que se sugieren algunas consecuencias metodológicas resultantes de la exploración de modalidades de análisis alternativas.

I. La interpretación de las políticas urbanas frente a las teorías del Estado

El modo en que la sociología urbana ha venido abordando en México el análisis de la política social ("bienestar social") bajo el rótulo genérico de políticas orientadas por requerimientos de la "reproducción de la fuerza de trabajo", resulta ampliamente ilustrativa del modo en que la adopción de un determinado paradigma teórico, ha llevado a la utilización de modelos explicativos a los que subyacen supuestos escasamente defendibles. En general, los análisis de políticas urbanas estatales, y en particular los referidos a las políticas de bienestar social, suponen la existencia de una funcionalidad universal de dichas políticas respecto de una lógica social global a cuya reproducción estarían respondiendo. Son característicos en este sentido, los análisis que atribuyen las modalidades de provisión estatal de bienes y servicios a los requerimientos de la reproducción de la fuerza de trabajo que no pueden ser satisfechos a través del salario.

Al respecto, la sociología urbana en México parece haberse limitado a reproducir el paradigma ampliamente difundido en América Latina, desarrollado, a partir del trabajo pionero de Manuel Castells *La cuestión urbana* (1977) durante la década de 1970, por un conjunto de investigadores franceses [2] que a partir de una lectura específica de la economía política marxiana desarrollaron una interpretación comprensiva del fenómeno urbano en las sociedades capitalistas. Un ejemplo apropiado de esta tendencia, resulta la interpretación propuesta por Pedro Moctezuma y Bernardo Navarro (1984) respecto del "sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo". Siguiendo a C. Topalov, dichos autores reducen el problema de la política social a las siguientes proposiciones básicas:

1. En la sociedad capitalista el salario no alcanza a cubrir las necesidades de los productores excepto aquellas que le permiten al obrero estar en capacidad de producir plusvalor y valorizar el capital.

2. Puede ocurrir, como ocurre con cualquier otra mercancía, que incluso la cobertura de tales necesidades no sea satisfecha por el salario, es decir, que el salario caiga por debajo del valor de la fuerza de trabajo.

3. Se da entonces una tendencia a la no satisfacción permanente de ciertas necesidades y en consecuencia los trabajadores desarrollan reivindicaciones salariales y otras reivindicaciones relacionadas con el reconocimiento social directo de los bienes estructuralmente excluidos del valor de intercambio de la fuerza de trabajo.

4. Este segundo tipo de reivindicaciones ". . . es el motor (subrayado nuestro) de la aparición de un sistema público de manutención de la fuerza de trabajo".

5. Este sistema público se dirige (sic) a adecuar en términos de valor de uso las características de la fuerza de trabajo adaptándola a las modificaciones en las condiciones de explotación.

6. ". . . al tomar el Estado a su cargo parte del financiamiento de los gastos de reproducción presta una 'ayuda' indirecta al capital en su conjunto mediante la redistribución de parte del excedente social que él administra, así decrementa los

requerimientos de capital variable para el capitalista individual, aumenta su tasa de plusvalor y por tanto su tasa de ganancia.

7. ". . . las modificaciones institucionales de la gestión estatal de la fuerza de trabajo no sólo se encuentran determinadas por la transformación en las condiciones de la acumulación capitalista, sino también por las modificaciones en la correlación de fuerzas interclasistas.

8. (Hipótesis adicional al planteo de Topalov). En condiciones de subdesarrollo, la gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo ". . . es más selectiva, fragmentada en el tiempo e intenta, asimismo, capitalizar su incidencia concreta en ciertos sectores de la clase obrera -en parte del ejército industrial en activo- para provocar efectos ideológicos y políticos que disminuyen la participación económico estatal en la gestión de la reproducción del resto de la clase obrera".

Vale la pena que nos detengamos en desmenuzar el modelo explicativo presente en este conjunto de proposiciones pues se trata de un modelo de uso, insistimos, bastante generalizado. Lo que se intenta explicar ("explanandum") es la existencia de un sistema público de bienestar y/o seguridad social. Lo que explica ("explanans"), es por un lado una condición estructural: insuficiencia del salario para la satisfacción de ciertas necesidades, y por otro, la existencia de luchas reivindicativas por la satisfacción de esas necesidades. En rigor, dado que se asume que las luchas derivan de la no satisfacción de ciertas necesidades, la explicación adopta la siguiente forma:

Insuficiencia del salario » luchas reivindicativas » sistema público de bienestar social.

Ahora bien, por otro lado se adjudica al sistema público de bienestar social una doble funcionalidad: está dirigido a adecuar las características de la fuerza de trabajo a las condiciones de explotación (cambios tecnológicos, división técnica del trabajo, requerimientos de la especialización, etc.) y presta una ayuda indirecta al capital en su conjunto al decrementar los requerimientos de capital variable.

De este modo, se plantea el problema de la compatibilidad de una explicación del tipo causa-efecto, con la atribución de una determinada funcionalidad al efecto. Veamos más de cerca el problema. El efecto, esto es el sistema público de bienestar social, se origina, de acuerdo con la explicación, en ciertas luchas reivindicativas, e implícitamente se supone que si ha de tener alguna eficacia, dará cierta satisfacción a tales reivindicaciones. Por lo tanto, no existe ninguna razón a priori que permita inferir su funcionalidad general y unívoca respecto de la reproducción del capital. En rigor la postulación de tal funcionalidad requiere de un conjunto de supuestos adicionales.

En primer término, para que la explicación resulte válida, debe aceptarse que el Estado tiene la capacidad de planear los efectos del sistema público respecto de la acumulación de capital, de modo que al mismo tiempo que responde a ciertas demandas, calcula las respuestas que mejor se adecuan a las necesidades del capital. En segundo lugar, los recursos que el Estado utiliza para constituir y financiar el sistema público, deben ser obtenidos de tal forma que resulte una reducción de los costos de producción para la empresa capitalista.

Además de los dos supuestos anteriores, en el ejemplo considerado, se propone una hipótesis en relación con los países subdesarrollados, que implica una mayor selectividad por parte de las políticas estatales destinada a provocar efectos ideológicos y políticos que permitirían disminuir la participación económica estatal en relación con la gestión de la reproducción del "resto de la clase obrera". Contradictoriamente, desde una perspectiva

semejante [4] se atribuye al Estado en la "periferia capitalista", una incapacidad estructural para constituir de modo consistente las condiciones de reproducción de su propia base productiva.

En rigor, la "selectividad" a la que alude el texto de referencia, se relaciona sin duda con ciertas tendencias empíricamente verificables en cuanto a las diferencias existentes entre los sistemas públicos de bienestar social en los países de capitalismo avanzado y en los países capitalistas subdesarrollados. [5] La dificultad fundamental, en todo caso, radica por una parte, en que dichas tendencias no son analizadas y comparadas en forma sistemática, y por otra, y esto es aplicable al modelo explicativo en su conjunto, en la asunción de supuestos cuya validez es cuestionable.

En la dualidad del modelo explicativo (causal y funcional simultáneamente) se encuentra presente la posibilidad de dar cuenta de cualquier hecho empírico que resulte contradictorio con alguna de las dos formas de explicación. "Las teorías estructuralistas enfrentan el conocido problema de la sociología funcionalista de explicar las causas en términos de sus efectos. . . resulta de importancia crucial que las teorías del estado distingan entre las causas de las intervenciones estatales y las funciones de dichas intervenciones. . . No parece haber razones necesarias para que políticas estatales causadas por la acción de fuerzas políticas de clase funcionasen siempre a favor de los intereses de largo plazo de una de las clases". [6]

Cabe señalar que, junto al modelo explicativo analizado, es bastante común encontrar en la sociología urbana, la asunción de un paradigma explicativo de las intervenciones estatales decididamente decimonónico. En efecto, las definiciones del Estado como "capitalista colectivo" y como "instrumento" de la burguesía, constituyen también un recurso de uso más o menos corriente. Así, en relación con las políticas de salud, un autor señala que "Aquí, como en otros campos relacionados con la reproducción de la fuerza de trabajo, el Estado en cuanto capitalista colectivo, substituye a las unidades individuales del capital frente al obrero colectivo." [7] Del mismo modo, al definir los actores que se enfrentan como "enemigos" al "sector urbano popular", otro autor señala que ". . . la burguesía detentadora de los medios de subsistencia o consumo y el Estado (en cuanto representante colectivo del capital y responsable de crear las condiciones necesarias para la reproducción de la fuerza de trabajo) son los enemigos de las mayorías urbanas. [8]

Tal es la influencia del modelo que en forma generalizada subyace a los estudios urbanos, que en trabajos cuya seriedad no puede ser puesta en duda, la lectura de los datos y las conclusiones resultan notoriamente prejuiciadas. En un estudio sobre un importante fraccionamiento de "interés social", al mismo tiempo que se proporciona el dato de que el 47.5% de los jefes de familia adquirentes de lotes eran obreros no calificados, el dato complementario de que sólo el 25% de las familias involucradas poseían un ingreso de rango aproximado al salario mínimo, da lugar a la conclusión de que, "De hecho, los beneficiados (incluso entre los que autoconstruyeron su vivienda) fueron exclusivamente aquellos jefes de familia con empleo fijo y con ingresos superiores al salario mínimo; de allí que los sectores más necesitados quedaron al margen de esta acción habitacional. Es decir, esta operación constituye un ejemplo de cómo en los proyectos públicos de supuesto carácter social se termina beneficiando a los sectores dominantes" [9] (subrayado nuestro).

La alternativa de mayor significación a la perspectiva estructuralista y al burdo instrumentalismo, está dada por un conjunto de autores que a partir de una orientación caracterizada por un mayor rigor analítico, exploran los efectos de diversas modalidades de intervención estatal, dejando abierto el problema de los factores que explicarían tales modalidades de intervención. Tal es el caso de estudios realizados sobre la renovación

urbana en el área central de la ciudad de México, [10] la diferenciación socio-espacial intraurbana en el área metropolitana, [11] las finanzas del gobierno de la ciudad de México, [12] la distribución territorial de la inversión pública federal [13] entre otros. Estos trabajos evitan la atribución a priori de una determinada funcionalidad a las políticas estatales. En todo caso, lo ausente en esta perspectiva sea quizás el análisis sistemático de los procesos sociales presentes en la definición de las políticas públicas, por una parte, y de los procesos y sujetos sociales cuya interacción se encuentra presente en la determinación de los efectos sociales de dichas políticas, por otra.

En lo que respecta al primer aspecto, la formación de las políticas públicas, los trabajos existentes [14] han sido desarrollados a partir de una problemática diferente a la abordada por la sociología urbana. En lo que respecta al segundo aspecto -los efectos sociales de las políticas- se trata de un campo que suele ser objeto, en el caso de la sociología urbana, de perspectivas mucho más doctrinarias que analítico-científicas. Mucho más orientadas a evaluar la acción estatal que a analizarla en una perspectiva sociológica.

El origen de este problema se encuentra en el gran peso de una tradición contestataria en las ciencias sociales en Latinoamérica y en México en particular. Es seguramente esta tradición la que ha influido en forma determinante para que fuera, entre los distintos paradigmas sociológicos que formulan una explicación de las políticas estatales, el neomarxista- estructuralista el que recibiera, al menos en el campo de la sociología urbana, una acogida más favorable. En este contexto nos parece que es necesaria una revisión de tales paradigmas y de los instrumentos para el análisis sociológico del Estado desarrollados durante los últimos años. Es en este plano donde pensamos que debe situarse una discusión que permita recuperar en términos analíticos los sin duda ricos componentes empíricos elaborados a través de un considerable número de investigaciones.

Perspectivas teóricas sobre el Estado

Dejando de lado las múltiples variantes y matices existentes, la sociología contemporánea ha desarrollado un conjunto limitado de perspectivas teóricas enfocadas a explicar la realidad actual del estado en los países capitalistas. Así, resulta razonable distinguir cinco perspectivas teórico fundamentales, las cuales pueden ser diferenciadas y comparadas a partir de la respuesta que cada una proporciona respecto de un conjunto reducido de problemas básicos, a saber: carácter del estado vis-a-vis la sociedad civil, estructura de la sociedad civil vis-a-vis el Estado, y procesos sociales fundamentales que explican la acción estatal (véase cuadro comparativo).

Dar respuesta al problema del "carácter social del estado", implica dar cuenta de su realidad social en cuanto aparato "separado" de la sociedad civil. Es decir, requiere pronunciarse con respecto a su "autonomía" en relación con los individuos y agregados sociales que componen aquélla. Como se puede apreciar en el cuadro, las perspectivas teóricas consideradas pueden ser ubicadas dentro de tres alternativas:

- 1) El estado es concebido como una instancia neutral respecto de las clases sociales (pluralismo);
- 2) como un aparato que goza de "autonomía relativa" respecto de la clase dominante (estructuralista e instrumentalista); y
- 3) como un aparato autónomo respecto de la sociedad civil (sistémica y neoweberiana).

La teoría pluralista (Dahl), tributaria de la teoría de la acción y la sociología estructural-funcionalista, concibe a la sociedad civil como integrada por estratos sociales y grupos de interés y rechaza la visión de que las divisiones económicas de clase constituyan las

líneas fundamentales de clivaje en los conflictos políticos. De acuerdo con Dahl, dentro de pautas pluralistas los conflictos tienden a ser no acumulativos. Quienes se encuentran en conflicto en relación con una cuestión determinada no se encuentran necesariamente en campos opuestos cuando la siguiente cuestión se presenta. [15] Desde esta perspectiva, no existe una "clase dominante" ni una "clase dominada", sino ciudadanos políticamente iguales que a través del proceso electoral y de la competencia entre los grupos que aspiran al poder político, controlan a quienes ocupan las posiciones de poder en el estado, expresando a través de coaliciones cambiantes y del voto la intensidad de sus preferencias. La competencia electoral y la necesidad de ganar consenso y apoyo, regula la acción de los agentes estatales.

Las perspectivas instrumentalista y estructuralista, ambas neomarxistas, conciben a la sociedad civil como articulada en torno a dos clases fundamentales: la burguesía y la clase obrera, definidas estructuralmente de acuerdo con las categorías de la economía política marxista. Tributarias ambas de los primitivos desarrollos elaborados por los fundadores del marxismo, conciben al estado como una instancia cuyas funciones, estructuralmente determinadas, consisten en la reproducción de la explotación de clase, y que opera como garante de los intereses del conjunto de la clase capitalista, es decir como un auténtico capitalista colectivo, que no puede constituirse como tal en la esfera de la sociedad civil debido a las leyes de la competencia capitalista.

Aspectos básicos de las teorías sociológicas del Estado contemporáneo

Es este papel de garante de los intereses de conjunto de la clase capitalista, el factor que explica en estas dos perspectivas la autonomía relativa del estado respecto de la clase económicamente dominante. En efecto, dados los postulados de estas teorías, si no se le concede al estado una autonomía cuando menos relativa, resulta impensable el hecho de que no se vea constantemente desgarrado por la operación de las leyes de la competencia capitalista.

Pero a pesar de la aparente convergencia entre estas dos teorías, en realidad difieren sustantivamente en un terreno decisivo desde una perspectiva sociológica. Mientras que la teoría estructuralista reniega de la "problemática del sujeto", viéndose con ello obligada a construir una ciencia social sin sujetos sociales, la teoría instrumentalista construye su análisis del estado en términos de los sujetos sociales que detentan el control de las instituciones estatales. Es importante señalar que las dos teorías, cuando se enfrentan a los límites y contradicciones lógicas de sus respectivos modelos explicativos terminan recurriendo ya sea a los sujetos, ya sea a las estructuras. Gran parte de los autores que adhieren a estas perspectivas "parecen creer que todo lo que ocurre en una sociedad capitalista corresponde necesariamente a las necesidades de la acumulación del capital, de forma que la correspondencia entre las acciones del Estado y los requisitos de la acumulación de capital se da por sentada. Alternativamente, se supone que el Estado capitalista es universalmente funcional para reproducir la dominación de la clase capitalista". [16]

Las perspectivas sistémica y neoweberiana comparten el postulado de la autonomía del Estado respecto de la sociedad civil. El problema, al igual que en las teorías anteriores respecto de la autonomía "relativa", es determinar cuál es el significado que debe atribuirse al término autonomía. La cuestión quizás resulte más simple de lo que aparenta. En rigor, dada la común aceptación de la separación sociológicamente significativa de estado y sociedad civil, la autonomía no puede ser definida de otro modo que respecto de los agregados sociales que componen la sociedad civil, i.e., las clases sociales y cualesquiera otros agregados que la constituyan. Dicho de otro modo, las políticas e

intervenciones estatales no poseen una explicación a priori en términos de intereses de clase.

Una forma, sin duda equivocada, de interpretar lo anterior, es que estas teorías ignoran la relación existente entre el carácter social del estado y la matriz de relaciones sociales que constituyen la sociedad civil. O de otro modo, que supone ignorar la interdependencia existente entre las diversas instituciones sociales. Tal interdependencia, que en realidad es un postulado metasociológico aceptado virtualmente por todas las teorías sociológicas existentes, remite en realidad a un problema diferente al aquí tratado. De lo que se trata en el problema planteado es de cuáles son los procesos que deben ser analizados para formular una explicación de la acción estatal ("políticas" e "intervenciones"). Es en este terreno donde creemos que las dos teorías aportan elementos significativos que hasta la fecha han venido siendo ignorados en forma generalizada por los sociólogos urbanos en nuestro medio.

A diferencia de las otras perspectivas mencionadas, las teorías sistémica y neoweberiana tienen en común el que problematizan un conjunto de procesos sociales cuya explicación las tres primeras tienden a considerar como resuelta. La teoría sistémica pone en el centro del análisis el problema de cómo un no capitalista -las instituciones estatales-, puede llegar a operar de un modo compatible con los requerimientos de la reproducción del capital (Offe), y llega a través de diversos análisis a la conclusión de que la compatibilidad entre la lógica no capitalista del estado y la lógica del capital, sólo puede darse de modo precario y contradictorio, es decir que no está garantizada por ninguna identidad a priori entre las necesidades de la acumulación del capital y la acción del estado. La perspectiva neoweberiana, partiendo del hecho empíricamente verificable del creciente intervencionismo estatal en las sociedades capitalistas contemporáneas, plantea que la cuestión de en qué medida el estado actúa independientemente de cualquier clase social, sólo puede ser resuelto en definitiva a través de la investigación empírica. [17]

Lo significativo es que la problematización consecuente del carácter capitalista del "estado capitalista", ha llevado a los investigadores enrolados en ambas corrientes, a la incorporación de un conjunto de problemas y de instrumentos del análisis sociológico que han permanecido ajenos a la tradición estructuralista-instrumentalista. En primer término porque han tomado en serio el problema de las transformaciones experimentadas por el estado en las sociedades capitalistas, transformaciones a las que, por otra parte, no conciben como una simple réplica de las transformaciones operadas en la sociedad civil. De allí que su objeto de análisis no está constituido en realidad por el "estado capitalista" sino por el "estado del bienestar" (Welfare State). En segundo lugar, porque construyen su problemática sociológica en torno al estado incorporando instrumentos analíticos y conceptos teóricos provenientes de las grandes corrientes de la sociología contemporánea (incluido por supuesto el marxismo). Así, K. Offe, ha señalado que "no existe dentro de las ciencias sociales contemporáneas ningún paradigma que esté suficientemente desarrollado y sea lo suficientemente coherente como para permitir ignorar otros paradigmas". [18] En tercer lugar, porque incorporan a sus análisis de la acción estatal la problematización de los procesos sociales involucrados en la definición y puesta en práctica de las políticas e intervenciones estatales, considerando simultáneamente los intereses, necesidades y demandas provenientes de la sociedad civil y el modo en que los mismos son procesados a través de las estructuras del sistema político.

Lo anterior no implica, por supuesto, que las perspectivas sistémica y neoweberiana pongan a nuestra disposición alguna "gran teoría" con la que reemplazar el paradigma estructural-instrumentalista, ni tampoco que tenga sentido trasladar los análisis sobre el "Welfare State" realizados por los autores que adhieren a dichas corrientes a nuestros

análisis de las políticas urbanas. De lo que se trata más bien es de enfatizar el hecho de que las propuestas analíticas de estas corrientes contrastan agudamente con dos actitudes bastante generalizadas en nuestro medio: una escasa o ausente problematización de las evidencias empíricas que no pueden ser explicadas a partir del paradigma adoptado por cada investigador, y una nula o muy escasa recepción crítica de los desarrollos teórico-metodológicos que no provengan de dicho paradigma.

En el siguiente apartado trataremos de ilustrar, a través del caso de las "políticas habitacionales" del estado mexicano, la primera de estas cuestiones, es decir la problematización de las evidencias empíricas.

II. Las políticas de vivienda

La acción habitacional del gobierno es uno de los rubros más importantes de su intervención en la cuestión urbana. No es casual, entonces, que la mayor parte de la literatura que se propone analizar las políticas urbanas tome como objeto de estudio los programas gubernamentales de vivienda.

En el presente apartado tomaremos como punto de partida uno de los rasgos más importantes de este campo de acción gubernamental; la extrema parcialización de las políticas de vivienda. Salvo ciertos análisis de corte teórico sobre el problema de la vivienda, el grueso de la literatura aborda por separado los diversos sistemas de intervención gubernamental, esa multitud de organismos, medios de intervención y normas jurídicas a través de las cuales la satisfacción de las necesidades habitacionales de una parte de la población urbana es atravesada por una mediación estatal.

Esta parcialización es tan evidente, que sólo en el propio discurso oficial y en el de quienes ven al estado como una entidad monolítica, aparece la política de vivienda como un conjunto coherente de acciones gubernamentales.

Sin embargo, a pesar de que en general se reconoce que no existe una política de vivienda sino varios sistemas de intervención, poca atención se ha puesto al análisis de esta parcialización. ¿Qué distingue unos sistemas de intervención de otros en términos de sus efectos sociales? Es una pregunta que consideramos punto de partida indispensable en el estudio de la acción habitacional del gobierno.

A primera vista la respuesta podría obtenerse con dos variables fundamentales. Por un lado estaría la definición de los distintos tipos de intervención que definirían el contenido de cada política: el financiamiento o la construcción de viviendas (que están presentes en casi todos los sistemas de intervención), la regulación jurídica de las relaciones de propiedad (como en el caso del inquilinato), la tributación, etc. Así, el contenido de cada sistema de intervención (INFONAVIT, por ejemplo), estaría dado por la manera como combina cada uno de esos tipos de actuación. Por el otro lado, tendríamos a la población beneficiaria, que sería en principio diferenciada para cada sistema de intervención. Siguiendo con nuestro ejemplo, INFONAVIT se distingue de otros sistemas, primero, en una combinación específica de reglas financieras y tipos de programa habitacional, y segundo, en que va dirigido a un sector diferenciado de la población (asalariados del sector privado). Sería fácil deducir entonces la correspondencia entre un tipo de política de vivienda en términos, por ejemplo, del nivel de subsidio que la caracteriza, y el sector social al que se dirige, el cual se define, digamos, por su lugar en los procesos económicos. El problema es que esa correspondencia no es evidente. Primero, porque algunos sistemas de intervención son abiertos a población con características socioeconómicas distintas. Segundo, porque los sistemas que sí van dirigidos a una población definida por su posición económica alcanzan a atender a una muy pequeña

proporción de esa población, lo cual otorga relevancia a la pregunta de ¿cómo se define, cuál es esa población efectivamente beneficiada?

En otras palabras, si se quiere comprender los efectos sociales de las políticas habitacionales, la primera pregunta ha de referirse a cómo se definen los destinatarios de las mismas. Y ya que, como se verá, éstos no están determinados en principio ni por el contenido de la intervención ni por la definición en abstracto de sus beneficiarios, es preciso añadir una dimensión al análisis. Se trata del sistema de actores (incluida su relación con la estructura gubernamental) cuyo funcionamiento -a veces cambiante- es el que da como resultado el que sean unos y no otros quienes resulten "beneficiados" dentro de un amplio conjunto de potenciales destinatarios.

En las páginas que siguen se examinan tres sistemas de intervención con la finalidad, no de presentar un análisis sistemático de los mismos, sino de ilustrar las consecuencias de la parcialización de las políticas habitacionales a la luz de las anteriores consideraciones.

INFONAVIT

El INFONAVIT constituye sin duda el más importante mecanismo de producción de la vivienda pública en México en los últimos quince años, tanto por su cobertura geográfica como por el número de viviendas producidas. Veamos cuáles son los elementos que distinguen esta institución de otros sistemas de intervención gubernamental en la cuestión de la vivienda.

El sistema INFONAVIT, a primera vista, tiene como elemento distintivo el que sus beneficiarios están claramente definidos desde un principio. Se trata de los asalariados del sector privado y de algunas empresas paraestatales, lo cual constituye una definición estructural en apariencia suficiente para predecir el papel económico de esta acción habitacional en términos de reproducción de la fuerza de trabajo en un sector de la economía. Sin embargo, esa fuerza de trabajo es tan vasta en comparación con los recursos movilizados por el INFONAVIT, que sólo ha sido atendida una pequeña proporción (que se ha calculado en un dos por ciento). [19]

Carece de sentido, entonces, tratar de analizar la acción habitacional de INFONAVIT bajo la perspectiva de la economía política de la urbanización, ya que sus efectos sobre la reproducción de la fuerza de trabajo son poco significativos. Lo que adquiere interés, en cambio, es encontrar los mecanismos a través de los cuales se determina quiénes son los beneficiarios de este sistema de acción habitacional.

De hecho, los primeros análisis de corte sociológico sobre el INFONAVIT señalaron el carácter corporativo del esquema de funcionamiento y con ello, pusieron el énfasis en el sistema de actores. Sin embargo, con la importante salvedad del trabajo de García y Perló (1984) sucesivos análisis han olvidado este elemento definitorio de la especificidad de la gestión de INFONAVIT en relación con los otros sistemas de vivienda del estado mexicano.

Vale la pena señalar que el cambio más importante en el funcionamiento del INFONAVIT (que no ha pasado inadvertido a la investigación social), ha ocurrido precisamente en el funcionamiento del sistema de actores. Nos referimos a la importancia relativa de las "promociones externas" es decir aquellos proyectos habitacionales que son gestionados por los propios sindicatos, en oposición a las "promociones internas" en las que es el instituto el que promueve y asigna la vivienda.

Durante la administración echeverrista, en un claro intento por restringir la injerencia de la CTM y otras centrales obreras, el Instituto llevó a cabo fundamentalmente proyectos promovidos directamente por sus dependencias. Esta política fue objeto de continuos ataques por parte de las centrales obreras, sobre todo hacia el final del sexenio. [20]

Para el sexenio siguiente, el mecanismo de funcionamiento cambiaría en forma radical: las promociones externas rápidamente superaron en importancia a las directas. Con ello, los sindicatos comenzaron a jugar un papel importante tanto en el acceso a los proyectos como en la asignación de las viviendas. Aunque hay aún muy pocos estudios sobre las formas en que se generan los programas y se asignan las viviendas, [21] sus resultados nos permiten afirmar que el hecho de que los sindicatos participen en forma directa en esos procesos, imprime a éstos el carácter de las relaciones sociales prevalecientes en el sindicalismo mexicano. Los criterios de planeación y asignación burocrática son, entonces, sustituidos por el modo de operar de la burocracia sindical.

Con todo ello, la función de la vivienda de INFONAVIT es más importante para reproducir el esquema corporativo de la relación entre el estado y la clase obrera, que para reproducir una parte de ésta en tanto que fuerza de trabajo. Es decir, aparece más como un fortalecimiento del sistema político que del sistema económico.

Ahora bien, esta ingerencia de las direcciones sindicales sobre la gestión del Instituto es posible gracias a la ubicación del INFONAVIT en relación con la estructura gubernamental. Cuando uno se pregunta qué tipo de "organismo público" es INFONAVIT encuentra que, en rigor, ni siquiera puede decirse que forme parte del Gobierno Federal. De hecho no está incorporado a ninguno de los "sectores" de la Administración Pública Federal.

Se trata de una institución con una forma de gobierno tripartita que administra el Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores. Este fondo no es parte del presupuesto federal y goza de autonomía en relación con él. Aunque su Director General es nombrado por el Presidente de la República, el órgano máximo del Instituto es la Asamblea.

Esta autonomía respecto del Gobierno Federal se da no sólo en el terreno de lo jurídico. Los hechos lo demuestran a las claras: por un lado, el enfrentamiento, ya señalado, entra la Dirección General y el Sector Obrero entre 1974 y 1976, con un resultado favorable a dicho sector. Por el otro, la respuesta del INFONAVIT a las necesidades de vivienda surgidas a raíz del sismo de 1985. Aunque una gran parte de la población damnificada era aportante al fondo, las centrales obreras se negaron a una reorientación sustancial de los recursos del mismo hacia la zona de desastre. No es difícil suponer que el obstáculo para una redefinición de programas hayan sido los compromisos adquiridos con las organizaciones sindicales de diversas regiones del país, los cuales eran "difícilmente renegociables". El resultado fue que el Gobierno Federal tuvo que recurrir al endeudamiento externo para financiar una parte importante del Programa de Renovación Habitacional en el centro de la capital.

Estos antecedentes son suficientes para cuestionar toda visión según la cual el INFONAVIT es un "instrumento" del estado. Más que como un órgano del estado, el INFONAVIT debe ser visto como un sistema de relaciones políticas en las que el Gobierno, las centrales obreras y los representantes empresariales, negocian el destino de una masa de recursos en programas habitacionales.

Lo anterior significa al mismo tiempo, que INFONAVIT no es una rama de la política de vivienda del estado mexicano, sino el rubro vivienda de las relaciones entre el estado y el

"movimiento obrero organizado". Por tanto, está más sujeto a la lógica de estas relaciones que a la de la crisis en el consumo urbano de ciertos sectores del proletariado.

Cabe preguntarse, entonces, ¿por qué son las relaciones estado-movimiento obrero las que rigen este que es el sistema más importante de vivienda pública del país? ¿Hay algo intrínseco en la sociedad o en la economía mexicana que así lo determine? Sin pretender dar respuesta a esta pregunta, creemos que si nos remitimos a la formación histórica del Instituto podemos encontrar algunas claves interesantes al respecto.

Los análisis realizados hasta ahora, han señalado el contexto político y social en el que fue creada esta institución a principios de la administración echeverrista. [22] Este contexto, así como el proyecto político predominante en ese período, suelen ser vistos como los factores fundamentales de la formación del INFONAVIT. Esta interpretación, sin embargo, olvida un factor de fundamental importancia: Durante el último año de la administración diazordacista, se expidió la nueva Ley Federal del Trabajo en la que se introducía un elemento nuevo en la cuestión de la vivienda obrera. Como es sabido, la Constitución de 1917 contenía desde su texto original la obligación de los patrones de "proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas o higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas . . .".

Esta disposición, que había permanecido sin reglamentación por más de cincuenta años, fue incorporada a la nueva Ley Federal del Trabajo con un elemento adicional: un plazo de tres años para iniciar el cumplimiento de esa obligación. En términos políticos, esto significaba que una vez vencido el plazo, el "movimiento obrero organizado" podría exigir al sucesor de Díaz Ordaz la puesta en funcionamiento de un mecanismo para hacer efectiva la obligación patronal. La administración de Luis Echeverría "heredaba" de este modo un compromiso contraído por el régimen anterior. Esto significaba un fuerte compromiso para que "la solución" al problema de la vivienda se diese en el terreno de las relaciones obrero-patronales.

No estamos diciendo que la causa de la creación del INFONAVIT haya sido la nueva Ley Federal del Trabajo y no las condiciones sociales y políticas a las que se enfrentaba el régimen echeverrista. Sino que dichas condiciones necesariamente se combinaron con la existencia de un compromiso político (expresado en la Ley) que implicaba sujetos concretos: las grandes centrales obreras. Este compromiso reducía las posibilidades del gobierno para elegir la forma de atender la cuestión habitacional. Así el rasgo más importante de INFONAVIT, es decir su carácter corporativo, -que es resultado de estar fundado en las relaciones estado-movimiento obrero- no se puede explicar únicamente mediante la combinación entre unas condiciones sociales y políticas (las de 1971-1972) y las características del régimen en turno, ya que es en el régimen anterior en el que se precipita la resolución de algo que estaba en potencia dentro de la Constitución desde 1917. Sirva esto para indicar la variedad de factores que pueden influir en el proceso de formación de una política habitacional. En este caso, la existencia de factores políticos generados en coyunturas distintas y que a pesar de ello gravitan sobre un proceso determinado.

FONHAPO

Si se analizan los programas públicos de vivienda en términos cuantitativos, el cambio más importante de los últimos 4 años ha sido el incremento de los programas dirigidos a los sectores sociales de menores ingresos. El FONHAPO (Fondo Nacional de Habitaciones Populares) que había promovido en el período 1977-1982 solamente 6,192 acciones de vivienda, aumentó su producción a 102 120 en el trienio 1983-1985. En 1985

el conjunto de instituciones de vivienda había programado realizar 362,912 acciones de las cuales 67,410 correspondían a FONHAPO, cifra importante si se compara con las 72,748 que correspondían al INFONAVIT. [23]

Estas cifras, sin embargo, no nos permiten comprender los aspectos cualitativos que distinguen a FONHAPO de otros sistemas habitacionales. En primer lugar, hay que señalar que FONHAPO lleva a cabo básicamente tres tipos de programas habitacionales: lotes y servicios, vivienda progresiva y vivienda mejorada. [24] Estos programas van dirigidos a quienes tienen un ingreso menor de 2.5 veces el salario mínimo. Ahora bien la innovación más importante que ha traído consigo este organismo en el terreno de la gestión de las acciones-habitacionales, ha sido el otorgar un número importante de créditos a grupos organizados de solicitantes de viviendas, en un sistema que permite la participación de los beneficiarios en el proceso de gestión del crédito y en la definición de los diversos aspectos del programa. Además de estos programas, FONHAPO otorga créditos a los Gobiernos de los Estados, en cuyas manos queda la definición de los beneficiarios de cada programa.

Pero antes de señalar las implicaciones de estos dos sistemas de gestión, es oportuno señalar que la población a quien, en principio, va dirigida la acción de FONHAPO no se distingue, en un sentido digamos estructural, de aquella a la cual van dirigidos otros sistemas habitacionales. Es decir esta población no se define por el tipo de inserción laboral sino por su nivel de ingresos. De hecho, en 1984, el 64.1 % de los beneficiarios de créditos de FONHAPO eran asalariados del sector privado, [25] o sea que esta institución atiende población que -al menos en teoría- es aportante al INFONAVIT. Esto significa de entrada, que si una misma población puede ser destinataria de diferentes políticas habitacionales, no puede establecerse una correspondencia entre estas últimas y los sectores económicos a los que pertenece dicha población.

Ahora bien, para efectos del presente trabajo, el rasgo que consideramos más relevante de la acción de FONHAPO es el carácter cambiante de los beneficiarios y de las formas de gestión de los programas. Señalemos cuatro indicadores de esta dinámica. En primer lugar, se observa que el porcentaje de población asalariada eventual, dentro del conjunto de los beneficiarios de créditos FONHAPO, casi se duplicó (del 12.5 al 23.6%) en sólo un año (de 1983 a 1984). [26]

En segundo lugar, y este parece ser el cambio más significativo, el porcentaje de créditos destinados al "sector social" (o sea a los grupos organizados) pasó del 25% en 1983 al 64% en 1985. [27] No debe confundirse, sin embargo, a los "grupos sociales organizados" con las "organizaciones independientes" (del partido oficial). De hecho muchos de estos grupos han accedido a los créditos FONHAPO gracias al aval (financiero y/o político) que les ha prestado el Gobierno estatal respectivo gracias a su pertenencia a tal o cual agrupación de la CNOP. Sin embargo, esto no anula la gran diferencia que trae consigo la gestión directa del proceso de contratación, diseño, control de obra, adjudicación, etc., que caracteriza a los grupos organizados, en oposición al sistema más burocratizado de gestión por parte de los Gobiernos de los Estados.

En tercer lugar, también se han registrado variaciones en cuanto al tipo de programas que se lleva a cabo. De 1983 a 1984 los programas de vivienda progresiva se incrementaron de 35% al 56% del total de programas del FONHAPO, mientras que los de vivienda mejorada redujeron su participación del 32% al 7%. [28]

Finalmente, además de estas variaciones en el tiempo, se observan grandes diferencias entre regiones. Así, si se considera el sector de empleo de los beneficiarios, en algunas regiones los trabajadores del sector privado sobrepasan el 75% del total de los

beneficiarios de programas FONHAPO, mientras que en otras no llega al 30%. [29] En lo que se refiere a la situación contractual de los beneficiarios, las variaciones regionales llegan a abarcar del 6.6 al 60% en el caso de la categoría "asalariada de planta". [30]

¿Cómo explicar este carácter cambiante -en el tiempo y en el espacio- de la acción habitacional de FONHAPO, que lo distingue tan claramente del resto de los sistemas de vivienda pública? La respuesta está, a nuestro modo de ver, en su sistema de actores y, en particular, en su articulación con los poderes locales.

Si nos preguntamos quiénes son los interlocutores inmediatos de FONHAPO que actúan como gestores a nombre de los beneficiarios finales, encontramos que no existe nada parecido a una "representación nacional" de los intereses de éstos. Es decir, mientras que en INFONAVIT las grandes centrales obreras -que forman parte del gobierno mismo de la institución- constituyen un conjunto de actores que tienden a dar un carácter nacional a la definición de las políticas del instituto, FONHAPO tiene frente a sí una constelación de solicitantes cuya intervención puede variar significativamente de un estado a otro. Esto tiene efectos sobre las posibilidades de seguir una política de vivienda. Es decir, la capacidad real de FONHAPO de desarrollar preferentemente cierto tipo de programas y/o para cierto tipo de beneficiarios, variará según las características y el funcionamiento de cada sistema político local. En algunos casos, el Gobernador del Estado jugará un papel más importante que en otros en la definición de los beneficiarios, en otros, el propio FONHAPO encontrará organizaciones sociales que puedan efectivamente constituirse en gestoras de créditos. No siempre estos interlocutores aceptarán el tipo de programas que la dirección de FONHAPO ha señalado como prioritario. En pocas palabras, la acción habitacional de FONHAPO, en tanto que proceso político-burocrático, es un resultado de la articulación entre un órgano de carácter federal y una serie de actores que existen y se reproducen a nivel local, y dentro de los cuales el peso de los órganos propiamente estatales es variable.

A veces, el propio gobierno local aparece como gestor de créditos, es decir, en alguna medida como un actor externo al organismo encargado de la política habitacional. No deja de ser interesante contrastar esta situación con la del INFONAVIT, en el que las centrales obreras, que en principio serían clasificadas, más como organizaciones de "la sociedad" que de "el estado", juegan un papel en el interior mismo del gobierno de esta institución.

Parece claro, entonces que los sistemas de actores que ponen en funcionamiento las diversas políticas de vivienda son demasiado complejos para ser clasificados sin rebasar la dicotomía estado-sociedad. En el caso de FONHAPO, la participación de diversos órganos gubernamentales que puede llegar a ser conflictiva, parece suficiente para dejar de hablar del estado como un agente único que actúa como un todo frente a una serie de otros agentes sociales. Por otro lado, la autonomía de que goza INFONAVIT en relación con el aparato gubernamental en su conjunto, reclama la necesidad de incorporar en el análisis de las políticas habitacionales categorías de análisis que permitan poner el énfasis en el tipo de relación que se produce entre los actores, más que en el carácter "público", "privado" o "social" de éstos.

El estado y la tenencia irregular del suelo

En los apartados anteriores hemos hecho notar que los sistemas de actores constituyen un elemento fundamental en la orientación de las acciones habitacionales. A fin de ilustrar la diversidad que pueden tener dichos sistemas, examinamos ahora un tipo de intervención estatal sobre la vivienda en la que la constitución y el funcionamiento de ese sistema están fuertemente condicionados por un elemento al que se ha prestado hasta ahora poca atención: el orden jurídico.

En el sector informal de la vivienda, constituido básicamente por los asentamientos irregulares en la periferia de las ciudades, la intervención estatal ocurre en dos niveles: la lenta y conflictiva introducción de servicios, y la no menos problemática legitimación de la apropiación del suelo. A esta última dedicamos el presente apartado.

Si la autoconstrucción suple la ausencia institucional en el financiamiento y la producción de la vivienda, hay una necesidad del proceso habitacional que no pueden satisfacer los actores directamente involucrados: proteger la posesión del suelo. Esta protección es alcanzada normalmente al convertir la posesión en algún tipo de derecho de propiedad, cosa que involucra siempre la intervención estatal. Y esto no sólo porque, como se dice desde la filosofía política, la propiedad es una relación política [31] sino, en nuestro caso, por el hecho bien conocido de que la vivienda autoconstruida normalmente se produce dentro de procesos de ocupación irregular del suelo. Así, la corrección de esta irregularidad que es prerequisite de la constitución de derechos de propiedad, hace necesaria la intervención de algún órgano gubernamental legitimado para ello. El análisis que sigue, trata de demostrar que esa intervención -que es parte integral del papel del estado en este tipo de vivienda- enfrenta como condicionantes externos una serie de restricciones provenientes del sistema jurídico.

El problema de la tenencia de la tierra es objeto de una gran variedad de formas de intervención estatal. Esta variedad es más notoria cuando se trata de tierra de propiedad privada, ya que la regulación y sobre todo la protección de ésta corresponde a los poderes de cada estado de la Federación.

Esto significa, entre otras cosas, que el grado de tolerancia o represión de la autoridad hacia los fraccionadores clandestinos de propiedad privada, por un lado, y hacia los invasores de tierras, por el otro, variará con cada sistema político local. La falta de investigaciones regionales en esta materia nos impide intentar cualquier generalización a este respecto.

Sin embargo, la ocupación de tierras ejidales y comunales por usos urbanos si presenta ciertas características a nivel nacional, por lo que centraremos nuestro análisis en esta forma de propiedad.

Existen básicamente dos tipos de intervención gubernamental en la tenencia de la tierra ejidal y comunal para usos de vivienda popular: la creación de reservas territoriales (es decir la adquisición por el estado de la tierra antes de que esta sea urbanizada) y la regularización de la tenencia de la tierra, o sea la conversión de los colonos poseedores de la tierra en propietarios, una vez que se produjo el proceso de urbanización.

En documentos oficiales como el Plan Nacional de Desarrollo, la creación de reservas territoriales aparece como la política del Gobierno mexicano para hacer posible el acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares. El esquema básico de funcionamiento de esta política, que ha sido incluso "consagrado" en la ley, [32] consiste en que el Gobierno Federal expropia, en favor de la Sedue, las tierras ejidales o comunales a fin de que esta dependencia las transmita a los gobiernos de los estados bajo una serie de restricciones y lineamientos en materia de planeación urbana y cuidando que sean destinadas en forma prioritaria a la vivienda popular.

Se trata de un esquema que de entrada resulta complejo debido a que los gobiernos locales, a quienes corresponde la administración de las reservas, no tienen acceso directo a la tierra, sino que esta tiene que ser expropiada primero por el Gobierno Federal. Pero el obstáculo principal para el funcionamiento de dicho esquema es la situación jurídica

que ocupan los diversos actores públicos en el mismo. De hecho la razón fundamental por la cual la Sedue ha visto restringida su acción de creación de reservas territoriales, es que la tramitación de los expedientes expropiatorios, por ley, corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria, que se ha convertido en un constante cuello de botella del procedimiento. Así, es una instancia gubernamental la que ha imposibilitado el ejercicio de lo que aparece como una política urbana.

A primera vista, se diría que la lentitud de la SRA para llevar adelante las expropiaciones solicitadas por la Sedue para la creación de reservas territoriales se debe a su proverbial lentitud burocrática. Pero este argumento desaparece cuando se comparan estas expropiaciones con las que tienen por objeto regularizar la tenencia de la tierra. De acuerdo con la propia Sedue ". . . se ha venido privilegiando la regularización de la tenencia de la tierra" y entre los obstáculos para la creación de reservas territoriales está ".. la indiferencia y pasividad del sector agrario para ejercer con determinación las atribuciones que la ley le confiere". [33]

La regularización y la creación de reservas no son indiferentes una de la otra; existe de hecho una suerte de competencia entre ambas. Allí donde no se logró constituir una reserva, surge un proceso de ocupación que es por definición irregular, sobre el cual tarde o temprano sobrevendrá la regularización. Así, quienes controlan esta última, es decir, las entidades y organizaciones del sector agrario, no tienen en principio interés alguno por fomentar la creación de reservas, sino más bien por evitarla. En cierto modo, el "éxito" de la política de regularización es el fracaso de la de reservas.

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) es una entidad del sector de la Reforma Agraria cuya acción consiste en ser beneficiaria de las expropiaciones destinadas a regularizar la tenencia de la tierra en áreas ejidales o comunales en las que se han desarrollado asentamientos humanos irregulares. Es decir, Corett adquiere la propiedad de las tierras de los núcleos agrarios para luego vender los lotes a las familias que las ocupan. Dado que en estos asentamientos existen numerosas áreas baldías, este organismo se convierte no sólo en un organismo público que transforma poseedores en propietarios, sino además en el principal oferente público de suelo urbano para los sectores populares y en la única entidad del Gobierno Federal que vende tierra urbana en forma directa para usos habitacionales. [34]

Estamos en presencia de una línea de política urbana- no declarada como tal- que está regida por la lógica de la reforma agraria o, al menos, es administrada por el sistema de actores de la política agraria.

Como es obvio, el fenómeno tiene ciertos rasgos netamente políticos como, por ejemplo, la impunidad de quienes organizan la venta de terrenos ejidales para usos habitacionales, los cuales han sido caracterizados como verdaderos promotores inmobiliarios [35] y que suelen contar con el suficiente apoyo político para actuar abiertamente a pesar de que le ley prohíbe el comercio de las tierras ejidales y comunales y, en algunos casos, prevé sanciones penales [36] para los responsables. Es evidente que sin esta impunidad no sería posible que la regularización funcionara en forma tan pacífica como hasta ahora. Es decir, es necesario un mínimo de tolerancia a la ocupación irregular para hacer de la regularización una política generalizada.

TEXTO

Pero además de los presupuestos propiamente políticos en los que se funda este sistema, existen dos ficciones jurídicas que juegan un importante papel en las relaciones sociales, mucho antes, incluso, de que se inicie un proceso de regularización de la tenencia de la

tierra. La primera de estas ficciones es la clasificación de la tierra como "agraria". Cuando un colono compra a las autoridades internas de un ejido o a uno de sus miembros un lote en una colonia popular que se ha formado en tierras de ese ejido, normalmente "sabe" que se trata de tierra agraria porque "es ejidal". Aún cuando en los hechos lo que está comprando es suelo urbano, la forma en que se representa esa operación es la de la categoría central del derecho agrario mexicano: la propiedad ejidal. Mientras el núcleo agrario sea el dueño de la tierra, ésta sigue apareciendo como agraria.

Esta forma de representación tiene importantes efectos en el desarrollo de las relaciones de propiedad. Diversos autores han señalado ya el carácter no conflictivo que en general presentan las relaciones entre colonos y ejidatarios. [37] Sin embargo, no se ha establecido el que una de las razones que explican esto es el hecho de que los colonos no exigen a los ejidatarios la introducción de servicios y equipamiento, cosa que se suele exigir a los fraccionadores privados. En ninguno de los estudios de caso realizados por diversos autores sobre los conflictos sociales en torno a la tierra en colonias populares, encontramos a los colonos exigiendo a los ejidatarios lo que otros exigen a quienes les han vendido lotes urbanos de propiedad privada. La única explicación posible a esta diferencia es que los colonos interiorizan la ficción legal de haber comprado tierra agraria aún cuando en realidad han pagado una renta urbana. [38]

Lo que "encuentra" Corett cuando comienza la regularización en una colonia popular es, entonces, un cuadro en el que dos tipos de actores sociales se distinguen con nitidez. Por un lado, unos colonos que poseen unos lotes en forma irregular; y por el otro un conjunto de "campesinos" (no importa si ya no cultivan la tierra o por qué) que forman un núcleo agrario. Para que este último conjunto de actores exista como verdadero sujeto social, se requiere de otra ficción jurídica: la "inexistencia" de las ventas de tierras.

A fin de evitar que los núcleos agrarios sean despojados de sus tierras, la legislación agraria establece que la propiedad ejidal es "inalienable, inembargable, intransmisible e imprescriptible" y en consecuencia declara "inexistentes" todas las operaciones realizadas en contra de tales atributos. Esta ficción legal tiene dos efectos reales. Primero, hace posible que el núcleo agrario, a pesar de que sus miembros hayan dejado de cultivar la tierra y ésta se haya incorporado a la urbanización, siga existiendo como corporación, como "persona moral". Esto le permite, entre otras cosas, comparecer en juicio para defender los derechos que le otorga la ley agraria. Se trata de un actor social que existe "por ministerio de ley", porque es un sujeto de derecho.

Segundo, ya que las ventas no existen, el pago que ha hecho el colono por la tierra no le da derecho alguno. Su status es el del ocupante de una tierra que no le pertenece, además de que carece de toda posibilidad de acción jurídica contra el núcleo agrario o contra la propia Corett. [39] Así, para convertirlo en propietario es menester expropiar la tierra al núcleo agrario y luego vendérsela al propio colono cubriendo la indemnización que corresponde a dicho núcleo.

En suma, la política agraria y su régimen jurídico dan como resultado que, en el proceso mismo de formación de las áreas habitacionales, antes de la intervención estatal, se gesta un sistema de actores que aparece dotado de una juridicidad. Así, las políticas urbanas -llevadas a cabo por Corett u otro órgano gubernamental- encuentran un límite externo de naturaleza jurídica.

Lo jurídico aparece no como un "instrumento" de las políticas urbanas sino como un obstáculo de las mismas. Esto se debe a que la urbanización no se produce en el vacío, la tierra agraria es objeto de relaciones sociales que han alcanzado un alto grado de consolidación política y jurídica a través de la reforma agraria. La política urbana, o la

politización de los conflictos urbanos, no han podido borrar del mapa las instituciones agrarias, por lo cual son éstas las que imprimen su lógica al proceso mismo de urbanización y aparecen, en forma de leyes y organismos, como un condicionante externo de las políticas urbanas.

III. Hacia una sociología de las políticas urbanas

El cuestionamiento de la explicación funcional en ciencias sociales reconoce antecedentes bastante lejanos [40] pero sólo más recientemente las críticas a modelos explicativos explícitamente funcionalistas se han hecho extensivas a los modelos neomarxistas que, no obstante declararse en contraposición a la sociología estructural-funcionalista de cuño anglosajón, adoptan su lógica explicativa. [41] No es necesario asumir las premisas del llamado "individualismo metodológico" [42] para reconocer las limitaciones e inconsistencias que aquejan a los supuestos no digamos "funcionalistas" sino más bien "hiperfuncionalistas" que plagan el análisis de las políticas estatales en general (no sólo las urbanas) en la producción sociológica local.

Seguramente, tanto este hiperfuncionalismo como el instrumentalismo con el que suele presentarse combinado, no son ajenos a la intención "crítica" que anima buena parte de la mencionada producción. El problema, en todo caso, parece ser la modalidad adoptada para ejercer la crítica, así como la forma de concebirla. Organizada en gran medida como contradiscurso del discurso gubernamental, la producción sociológica orientada al estudio del estado y de las actividades gubernamentales parece haber incorporado como propia, una visión que en realidad emana del sentido común y del propio discurso gubernamental, la de un estado omnipresente y omnisapiente. En lugar de ejercer el papel crítico que asignan a la sociología a través, entre otras cosas, de desmontar esta estadolatría arraigada en el sentido común, muchos sociólogos parecieran estar empeñados en convertir el estado en un ente superracional, que a pesar de las ostensibles contradicciones y fracasos de la acción gubernamental, posee siempre intenciones "claras" y "distintas" que, aunque muchas veces ocultas están consistentemente encaminadas a favorecer los intereses del capital, aunque claro está, en las condiciones definidas por las "contradicciones de la acumulación capitalista".

Una breve recapitulación de las cuestiones que se desprenden del análisis de las políticas habitacionales nos permitirá establecer el nexo existente entre los problemas que emergen del estudio de un conjunto dado de políticas urbanas y esta problemática general. Dichas cuestiones son en lo fundamental las siguientes:

1) La importancia del sistema de actores sociales involucrados en cada política habitacional, respecto de la determinación de los efectos sociales de una determinada forma de intervención, así como la evidencia de transformaciones experimentadas por las políticas habitacionales como resultado de la variabilidad de los actores sociales involucrados.

2) La evidente fragmentación de las políticas de vivienda aunada a la existencia de confrontaciones entre políticas operadas desde distintos aparatos estatales.

3) El hecho de que en ciertas condiciones, el sistema jurídico se presenta como condicionante externo de las intervenciones estatales y la eficacia de las ficciones jurídicas en la constitución y permanencia de relaciones y sujetos sociales.

Es importante destacar que, si bien nuestro análisis de algunos de los rubros correspondientes a "la política habitacional del estado mexicano", intenta enfatizar un conjunto de evidencias que cuestionan la pertinencia explicativa del paradigma

estructural-instrumentalista predominante, no es menos cierto que virtualmente todas las cuestiones consideradas pueden ser detectadas a través de los resultados de una multiplicidad de investigaciones y de estudios de caso realizados por distintos investigadores en el curso de los últimos años. En otros términos, creemos que la riqueza de la investigación empírica que ha venido realizándose en nuestro medio niega los marcos teóricos predominantes, -o al menos hace ostensibles sus límites explicativos- pero que los investigadores no hemos extraído las consecuencias teórico-metodológicas pertinentes.

Por el momento, la respuesta más acabada a la percepción de dichos límites, ha sido el repliegue hacia una investigación empírica que tiende a describir minuciosamente ciertos procesos, pero que evita la discusión teórico-metodológica. La sociología urbana en México (y seguramente no sólo ella) resulta de este modo una sociología que se niega a sí misma, viéndose con ello obligada a introducir subrepticamente problemas que han sido expulsados por la puerta principal.

No es nuestra intención aquí realizar una revisión sistemática y exhaustiva del conjunto de problemas teórico-metodológicos resultantes de las investigaciones realizadas durante los últimos diez o quince años. Pero sí queremos señalar a modo de contribución para una discusión que consideramos inaplazable, ciertos problemas sociológicos particularmente significativos que se desprenden de las tres cuestiones señaladas al comienzo de este apartado. Se trata de problemas, creemos, consustanciales al análisis sociológico y que se presentan de un modo específico en el terreno de la sociología urbana. Nos referimos específicamente a los siguientes: el estatuto sociológico de los actores sociales y de la acción social; la fragmentación del estado en una multiplicidad de instituciones; y el papel de las determinaciones jurídico-políticas en la constitución de los actores en sujetos sociales. Conviene aclarar que no se trata de tres objetos reales diferentes sino de distintas perspectivas para analizar el mismo problema.

Actores sociales y acción social

Como cualquier otra sociología, la sociología urbana describe y en ocasiones, procura explicar, la acción que desarrolla un conjunto de actores sociales. Al intentar formular explicaciones y muchas veces simplemente al describir, los sociólogos urbanos asumen de hecho la existencia de una multiplicidad de actores sociales -individuales o colectivos- a quienes se atribuyen determinados "motivos" o "intenciones" que dan cuenta de su acción en condiciones determinadas. Hasta aquí, al menos para quienes nos negamos a aceptar que la acción social es un "proceso sin sujeto", pareciera no existir problema alguno. Sin embargo, en el momento de atribuir motivos e intenciones, los sociólogos urbanos suelen incurrir en dos tipos de errores. Por una parte, hipostasían conceptos, convirtiendo, por ejemplo, al estado o al concepto estructural de clase social en sujetos, y generalmente al mismo tiempo, producen una transposición donde las acciones e intenciones atribuibles a sujetos reales son atribuidas a determinados conceptos. Por otra parte, si bien los sociólogos urbanos recurren de hecho a considerar el papel que juegan diversos actores sociales en los procesos que analizan, tal procedimiento no suele formar parte del acervo metodológico explícitamente asumido.

Veamos el problema en términos de procedimientos explicativos. Si el investigador ha aceptado como marco teórico la tesis estructuralista de que las políticas estatales responden a la lógica de acumulación de capital o bien a la correlación de fuerzas existente entre las clases sociales, se ve enfrentado en el curso de su análisis a problemas que sólo puede resolver incurriendo en los errores mencionados. Si recurre a explicar estableciendo la correspondencia entre una cierta intervención estatal y la lógica del capital, los límites de la tesis adoptada lo llevan, generalmente, a atribuir al estado in

toto el propósito de, el orientarse a, etc. En este caso la hipótesis utilizada llena el vacío existente entre la explicación funcional y la intervención estatal analizada. Si, alternativamente, recurre a la explicación en términos de la "correlación de fuerzas", entonces suele verse obligado a desconocer la pertinencia explicativa de la acción y las orientaciones de aquellos actores sociales (entre ellos el personal gobernante y la burocracia pública) que al no caber en la limitada definición estructural de las clases sociales adoptada, reconoce de hecho pero desconoce metodológicamente.

El estado como objeto sociológico

La implícita asunción del estado como un sujeto impide a muchos sociólogos urbanos la percepción de un problema que los propios hallazgos de sus investigaciones plantea: el estado, como objeto sociológico, está constituido por un conjunto de instituciones -aparatos--cuya fragmentación convierte en problemática la presunta unidad de las políticas estatales, y con ello, su funcionalidad respecto de la lógica de la acumulación capitalista o de cualquier otra lógica que se postule. No tratamos de negar la relación existente entre políticas estatales y acumulación capitalista, pues esto supondría ignorar que, el ". . . poder del estado depende de un proceso de acumulación cuya organización se encuentra más allá de sus posibilidades", [43] sino de reconocer el carácter problemático de la complementariedad entre las políticas estatales y la lógica capitalista.

Dicho carácter no sólo se hace manifiesto al considerar las múltiples inconsistencias que presentan las diferentes formas de intervención estatal, sino también al diferenciar los efectos sociales de dichas formas de sus orígenes en los aparatos estatales. Precisamente, una ausencia notoria que se advierte en una gran parte de los análisis, es la de una conceptualización que permita distinguir los procesos de formación de las políticas estatales, las formas de institucionalización de las mismas y los efectos sociales que resultan de su operación. Cuando esta distinción se establece con claridad, no resulta difícil percibir que necesariamente entre estos diferentes momentos de las políticas estatales se interpone un conjunto de procesos sociales. Dichos procesos suelen hacer impredecibles para todos los actores involucrados (públicos y privados) no sólo los resultados de una política dada, sino también su grado de éxito así como las interferencias que en el interior de los propios aparatos estatales sufrirá su puesta en práctica. [44]

El derecho y la separación estado-sociedad

En el análisis de la cuestión de la tierra en la urbanización periférica, encontramos que ciertas figuras jurídicas se convertían en obstáculos reales a la gestión de los órganos gubernamentales encargados de aplicar las políticas urbanas. Sin embargo, en los marcos teóricos de la sociología urbana de los últimos años resulta imposible incorporar los problemas jurídicos como algo externo a las políticas urbanas, debido a que lo jurídico suele ser reducido a un mero "instrumento" del estado. O bien a la simple forma de algo cuyo contenido real son las relaciones de poder. Esta visión, que no ha sido cuestionada en el terreno de los estudios urbanos, tiene en su base un presupuesto más general que constituye patrimonio común de las teorías contemporáneas del estado capitalista: la separación estado-sociedad.

Esta separación resulta pertinente para el análisis de ciertos problemas, [45] pero viene a ser un obstáculo cuando ella implica ignorar las determinaciones político jurídico de las relaciones y sujetos sociales.

Fuera de la sociología urbana, pero en el centro mismo del debate teórico sobre el estado capitalista, el trabajo de Guillermo O'Donnell, ha puesto un signo de interrogación sobre la

incuestionada separación entre estado y sociedad. En su análisis, "la escisión entre lo público y lo privado en las modernas sociedades capitalistas. . . , es a la vez realidad y apariencia. Realidad porque expresa la efectiva escisión de un "tercer sujeto social", las instituciones estatales que cuentan con el monopolio de la coacción física y que operan como garante de las relaciones contractuales "libres" que constituyen la esfera privada. Apariencia, porque

"la garantía que presta el estado a ciertas relaciones sociales, incluso las relaciones de producción que son el corazón de una sociedad capitalista y de su contradictoria articulación en clases sociales, no es una garantía externa ni a posteriori de dicha relación, Es parte intrínseca y constitutiva de la misma, tanto como otros elementos -económicos, de información y de control ideológico- que son aspectos que sólo podemos distinguir analíticamente en dicha relación". [46]

En el planteamiento de O'Donnell, el estado es concebido como un aspecto constitutivo de la sociedad, que tiene dos formas de objetivación: las instituciones estatales (órganos de gobierno, aparatos estatales) por un lado, y el sistema jurídico, por el otro. La sociología urbana ha reducido el estado a las instituciones estatales, de modo que resulta incapacitada para reconocer otra manifestación de lo estatal que no sean esas instituciones. Una de esas manifestaciones es justamente el sistema jurídico, que en realidad puede llegar a ser tan "externo" al personal gobernante (esto es, quienes controlan dichas instituciones) como a los sujetos de la sociedad civil. [47]

Así, el planteamiento de O'Donnell permite introducir lo jurídico desde una concepción del estado y no como una dimensión instrumental o meramente ideológica del poder político. Al mismo tiempo, si lo jurídico es un aspecto constitutivo de las relaciones sociales, resulta inteligible el hecho de que el reconocimiento de los actores entre sí y de ellos mismos como sujetos no se agote en una simple percepción del poder real de disposición de cada uno, sino que incorpore, como en el caso de la urbanización de la tierra agraria, una noción de ese poder que no se puede expresar sino en términos jurídicos. La legitimación de la posición de los actores es así un elemento constitutivo del marco de referencia que orienta su acción y sus estrategias. Dicho de otro modo, las categorías jurídicas proveen significaciones en las interpelaciones que permiten a los actores convertirse en sujetos.

Hemos tratado de mostrar la necesidad de incorporar nuevas dimensiones al análisis de las políticas urbanas, como condición para liberar la sociología urbana de las restricciones de la teoría del estado capitalista de inspiración estructural-instrumentalista. Se trata de una preocupación teórico-metodológica que intenta inscribirse en el desarrollo de instrumentos de análisis para explicar un conjunto de evidencias empíricas que rebasan los marcos teóricos predominantes.

Asimismo, estas evidencias deben llevarnos a un terreno más amplio que el de las políticas urbanas de una coyuntura en particular. A nadie escapa que, al menos en las ciudades mexicanas de mediados de los ochenta, los actores sociales, las prácticas de los órganos gubernamentales y los marcos jurídicos a los cuales ambos están asociados, ofrecen una perspectiva de las políticas urbanas muy distinta a la de las décadas anteriores. La matriz capitalista de la sociedad y de la urbanización permanecen, pero sin duda muchas cosas han cambiado, tanto en el estado como en la sociedad civil. Una sociología que se precie de tal debería intentar explicar qué cosas y cómo han cambiado.

CITAS:

[*] Profesor-investigador, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

[**] Jefe del Area de Sociología Urbana. Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

[1] Véase, por ejemplo, Perló, M., y García Peralta, B., 1981.

[2] Lojkine, J., 1979, Topalov, C., 1979, Castells, M., y Godard, 1973.

[3] Moctezuma, P., y Navarro, B., 1984: 5-10.

[4] Evers. T., 1979 .

[5] Véase Roberts, B., 1985.

[6] Saunders, P., 1981: 186.

[7] Juárez, E., 1984: 30.

[8] Ramírez Saíz, 1984: 32.

[9] García Peralta, B., 1981: 145, 158 y 164.

[10] Coulomb, R., 1984.

[11] Rubalcava y Schteingart, 1985.

[12] Connolly, P., 1984.

[13] Pirez, P., 1984.

[14] Véase Márquez, V., de, 1984 y Godau, R., 1985.

[15] Saunders, Ibid: 151.

[16] Elster, J., 1986: 167.

[17] Saunders, Ibid

[18] Offe, K., 1984: 253.

[19] Ramírez, 1985: 28.

[20] Núñez, O., 1982.

[21] Un estudio de caso que aporta sugerentes elementos al respecto es el realizado por Almanza, B., 1986.

[22] Connolly, P., (Coord.), 1977, Núñez, 1982.

[23] Gobierno de Miguel de la Madrid, 1986: 379.

[24] FONHAPO, 1986: 3. En forma excepcional, el Fondo promueve vivienda terminada. En 1984, por ejemplo, sólo el 1% de sus programas correspondió a esta categoría. Idem. p. 4.

[25] Idem: 96.

[26] Idem: 9.

[27] Idem: 32.

[28] Idem: 4.

[29] Idem: 96.

[30] Idem: 99.

[31] MacPherson, 1978: 4.

[32] Véanse las reformas introducidas en el año de 1983 a: Ley Federal de Reforma Agraria, Ley de Bienes Nacionales y Ley General de Asentamientos Humanos. D.O. 7 de febrero de 1984.

[33] Dirección General de Suelo Urbano (SEDUE), Balance de resultados en materia de suelo urbano. II Congreso Hispanoamericano de Urbanismo. Tlaxcala, 1986.

[34] La oferta de suelo urbano que proviene de CORETT no sólo proviene de los lotes baldíos que existen dentro de los asentamientos al momento en que CORETT recibe la propiedad de la tierra para su regularización. Bajo el pretexto de que el asentamiento crece mientras se realizan los trámites expropiatorios, los decretos suelen incluir una "franja" alrededor de los mismos. No es raro encontrar casos en los que se expropián extensiones diez veces mayores al área ocupada por el asentamiento mismo.

[35] Legorreta, J., 1983.

[36] Véase la Ley Federal de Reforma Agraria, artículo 347.

[37] Núñez, O., 1984: 110.

[38] Para un desarrollo más amplio de este argumento, véase Azuela, A., 1986.

[39] El juicio de amparo no procede en contra de CORETT, debido a que, según la jurisprudencia vigente, este organismo no es (para efectos de amparo) una autoridad por carecer del uso de la fuerza pública.

[40] Véase por ejemplo, Hempel, C., 1979: "La lógica del análisis funcional".

[41] Entre otros, Saunders, 1981, Elster, 1986 y Hirst, 1979.

[42] Postura asumida por Elster. Ibid.

[43] Offe, K., 1984: 120.

[44] Las excepciones a esta imprevisibilidad están dadas por aquellos sistemas de intervención que, una vez institucionalizados, alcanzan un alto grado de rutinización. Pero hay que recordar que, al menos en el caso mexicano, las evidencias empíricas muestran un proceso constante de formación de nuevas políticas urbanas y de transformación de las existentes.

[45] Por ejemplo, la separación real entre gobernantes y gobernados, punto de partida de cualquier análisis del problema de la democracia hoy en día.

[46] Citado por Duhau, E., 1986: 76. Véase este para un análisis general del debate actual en torno al estado capitalista.

[47] El hecho de que el personal gobernante, en determinadas circunstancias, ignore o pase por encima del derecho, sociológicamente, tiene el mismo significado que el incumplimiento de la ley, por parte del ciudadano común y corriente. La diferencia, en todo caso, radica en que el primero suele contar con mejores recursos para permanecer impune.

BIBLIOGRAFIA:

Almanza, B., 1986. La prestación habitacional para los trabajadores asalariados. El caso del STIC. Tesina, UAM-A. México.

Azuela, A., 1986, "Low income Settlements and the law in Mexico City", México, mimeo.

Castells, M. y Godard, F., 1973, Monopolville. L'enterprise, l'etat, L'urbain, La Haya.

Castells, M., 1977, La Cuestión Urbana, México, S. XXI.

Connolly, P., (Coord.), 1977, Investigación sobre vivienda III. COPEVI, México.

Connolly, 1984, "Finanzas públicas y estado local: el caso del Departamento del Distrito Federal", Revista A., Vol. V., No.11.

Coulomb, R., 1983, "Políticas urbanas en la ciudad central del área metropolitana en la Ciudad de México (1958-1983)", Iztapalapa, Año 4, No.9, UAM-I.

Dahl, R., 1956, A preface to democratic theory, University of Chicago Press.

Dahl, 1961, Who Govers?, Yale University Press.

Duhau, E., 1986, "Problemas actuales de la teoría del estado capitalista", Sociológica, Año 1, No. 2, UAM-A.

Elster, J., 1986, "Marxismo, funcionalismo y teoría de juegos. Alegatos en favor del individualismo metodológico", Sociológica, Año 1, No. 2, UAM-A.

Evers, T., 1979, El estado en la periferia capitalista, S. XXI, México.

FONHAPO (Fondo Nacional de Habitaciones Populares), 1986, Programa de Evaluación 1985, mimeo.

García Peralta, B., 1981, "Estado y capital privado en el fraccionamiento Ixcalli-Chamapa", Revista Mexicana de Sociología, No. 4/81, IIS-UNAM.

García P., y Perlo, M., 1984, "Estado, sindicalismo oficial y políticas habitacionales: análisis de una década del INFONAVIT", en, González Casanova, P., et. al., (Coords.).

Gobierno de Miguel de la Madrid, 1986, Las Razones y las Obras. Crónica del Sexenio. Tercer Año, México, FCE.

- Godau, R., 1985, "La protección ambiental en México: sobre la conformación de una política pública". *Estudios Sociológicos*, Vol. 3, No. 7, El Colegio de México.
- Habermas, J., 1976, *Legitimation Crisis*, Londres, Heinemann.
- Hempel, C., 1979, *La explicación científica*, Buenos Aires, Paidós.
- Hirst, P., 1979, *On law and ideology*, Londres, MacMillan.
- Juárez, E., 1984, "La atención a la salud del IMSS en el Valle de México, 1970-1979", *Habitación*, segunda época, No. 1, FOVISSSTE.
- Legorreta, J., 1983, *El proceso de urbanización en ciudades petroleras*, México, Centro de Ecodesarrollo.
- Lojkine, J., 1979, *El marxismo, el estado y la cuestión urbana*, México, S. XXI.
- MacPherson, C.B., 1978, *Property. Mainstream and critical positions*, Oxford, Blackwell.
- Miliband, R., 1970, *El estado en la sociedad capitalista*, México, S. XXI.
- Moctezuma, P., y Navarro, B., 1984, "Proletariado, Estado y reproducción de la fuerza de trabajo en las colonias populares", *Nueva Antropología*, Vol. VI, No. 24.
- Núñez, O., 1982, "INFONAVIT. Un sistema corporativo para asalariados bajos", en Pradilla, E., (Comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM-X. México.
- Núñez, 1984, "Peripherie Urbaine et Intervention Etatique à Mexico", en Guy Burguel et al., (Eds.), *Le logement, l'etat et les pauvres. Pratiques Urbaines 2*, Bordeaux, CEGET.
- O'Donnell, G., 1978, "Apuntes para una teoría del Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, México, UNAM.
- Offe, K., 1984, *Contradictions of the Welfare State* Londres, Hutchinson.
- Pahl, R., 1977, "Managers, Technical experts and the state", en M. Harloe, ed., *Captive Cities*, Londres, Wiley.
- Pirez, P., 1984, "Inversión federal y concentración metropolitana en la ciudad de México", *Revista A.*, Vol. V, No. 11, México, UAM-A.
- Perlo, M., y García, B., 1984, "Políticas Habitacionales del Sexenio: un balance", en *Habitación*, núms.2-3, abril-septiembre, México, FOVISSSTE.
- Poulantzas, N., 1969, *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. México, S. XXI.
- Ramírez Saíz, J.M., 1984, "Los movimientos sociales urbanos en México: elementos para una caracterización", *Nueva Antropología*, Vol. VI, No. 24, México.
- Ramírez, V., 1985, *Notas para la periodización de la política habitacional del estado mexicano, 1917-1984*, México, mimeo.

Roberts, B., 1984, "Pobreza y bienestar público en México e Inglaterra", en Portes, et. al., Ciudades y Sistemas Urbanos, Buenos Aires.

Rubalcava, M., y Schteingart, M., 1985, "Diferenciación socio-espacial intraurbana en el área metropolitana de la ciudad de México", Estudios Sociológicos, Vol.3, No.9, El Colegio de México.

Saunders, P., 1981, Urban Politics, Londres.

Topalov, C., 1979, La urbanización capitalista, México, Edicol.