

3. VIVIENDA PARA PERSONAS DE ESCASOS RECURSOS: ESQUEMA CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

En el capítulo anterior, mostramos las opiniones que en torno a los elementos y factores configurativos del satisfactor vivienda han expuesto diferentes autores e investigadores. Así, pasamos revista a aspectos tales como la tierra, su obtención y urbanización, la casa-habitación en cuanto a las formas sociales de su producción, el apoyo o respaldo técnico indispensable en la gestión y realización de cualquier acto o decisión relacionados con la tramitación, regularización, construcción, financiamiento y demás asuntos involucrados en la obtención de vivienda. Igualmente, repasamos algunos pormenores respecto al carácter económico de la vivienda, y de la influencia que algunos aspectos legales y políticos ejercen en el proceso social generador de dicho satisfactor.

El conjunto de esas opiniones forman el marco teórico sustentador del esquema *conceptual y metodológico* que nos permitirá arribar a las conclusiones cuyo contenido darán respuesta a cada uno de los objetivos perseguidos por este trabajo, planteados en la parte introductoria. Tal esquema, así como los medios para identificar y obtener el tipo de información pertinente para tal fin, será expuesta en el presente capítulo. Conviene, entonces, analizar previamente los *conceptos básicos* inherentes a cada uno de los objetivos propuestos. Estos, como se recordará, fueron descritos del siguiente modo.

Objetivo general: *conocer* la forma como *las políticas estatales* (de los gobiernos *federal, estatal y municipales*) han atendido las *necesidades de vivienda* de los grupos sociales de *escasos recursos* asentados en el *área metropolitana* de Monterrey. Los objetivos específicos son los siguientes: *Conocer* los *programas* implementados por el Estado para satisfacer las necesidades de vivienda existentes en el *área metropolitana* de Monterrey. *Analizar* los programas gubernamentales que proporcionan *satisfactores de vivienda* a personas de escasos recursos. *Conocer* los resultados alcanzados por tales programas en los años *recientes*. *Identificar* los *problemas* surgidos durante la implementación de los mismos. *Evaluar* las acciones de política social implementadas por el Estado para satisfacer las necesidades de vivienda de los grupos sociales de escasos recursos asentados en el *área metropolitana* de Monterrey.

Un desglose en sus *partes* fundamentales de cada uno de los objetivos mencionados, permitió, primeramente, identificar los *conceptos básicos* que los constituyen. Emprendimos, luego, el análisis pormenorizado de estos conceptos, con el propósito de formular las *definiciones operativas* -expuestas en el punto siguiente- que llevaron a la confección de la *estructura* -es decir, del *diseño*- de la presente investigación, para ejercer así “el control de la misma a fin de encontrar resultados confiables y su relación con los interrogantes surgidos” (Tamayo, 1984: 82) del problema a investigar. Con tal propósito, una vez definidos dichos conceptos, desprendimos de cada uno de ellos los tópicos (cuadro 2 del anexo) lógicamente correspondientes que a la vez fuesen útiles a la tarea de identificar puntualmente la clase de información requerida en orden a los objetivos y preguntas de investigación planteados. Todo ello nos llevó de la mano en la elaboración de una guía de entrevista (cuadro 3 del anexo) y de un modelo para la clasificación de información (cuadro 5 del anexo), con base en los cuales obtuvimos los datos documentales y testimoniales (de los que hablaremos con detalle en la segunda parte de este capítulo) y realizamos el análisis e interpretación relativos.

3.1 Conceptos básicos

Los conceptos básicos contenidos en la formulación del objetivo general y su correspondiente *operacionalización*, son los siguientes:

a) Política estatal.- El contenido de este concepto puede plantearse a nivel *general* y a nivel *específico*. En el primer caso, se trata de la *acción del estado* orientada a la realización del *bien común*, independientemente de la estrechez o amplitud del contenido de dicha acción. En un sentido específico, pueden distinguirse dos tendencias, según se trate de *evitar* o *reducir* al mínimo la *intervención estatal* en la vida económica y social -*liberalismo*-, o de concebir al Estado como *protagonista*, junto a la sociedad civil, en actividades inherentes al *desarrollo socio-económico* -tendencia *estatista*. Las acciones de política inspiradas en el liberalismo -o neoliberalismo, como actualmente se le llama- se dirigen a proveer a la sociedad de un sistema de defensa, de un sistema impositivo, “y a su vez de seguridad respecto al orden interno (preservación de la integridad de las personas, de los derechos de propiedad básicos, etcétera)” (Trejo, 1993: 154). Este conjunto de atribuciones constituyen lo que el Estado *no puede dejar de hacer*, aquello de lo que jamás podría desentenderse so pena de poner en peligro su existencia misma. Por otra parte, cuando la acción del Estado se extiende *más allá* del imperativo neoliberal, se habla de *políticas sociales*. Estas, se identifican básicamente con las *políticas públicas* que rebasan “los límites del mínimo gobierno” (Trejo, 1993: 154). Tratándose de naciones industrializadas, éstas “han vuelto su atención a los servicios sociales; han perfeccionado sus sistemas impositivos y han apoyado el empleo y/o han resarcido el ingreso de los desempleados” (Trejo, 1993: 154), aun cuando hoy estas acciones tienden a reducirse. En el caso particular de los países *subdesarrollados*, la preocupación que anima al concepto de política social “apunta a la compensación de las condiciones de vida como uno de los instrumentos del desarrollo... (mediante) acciones específicas que tienden a apoyar el fortalecimiento” (Trejo, 1993: 155) de las *capacidades básicas* de la población (alimentación,

salud, educación, vivienda), compensación que muestra un debilitamiento importante en los últimos lustros (Ward, 1989).

A partir del momento en que México adopta la práctica de la *planeación nacional*, el contenido de las políticas públicas se ha hecho cada vez más explícito, de modo que, en la actualidad, basta con revisar el plan nacional de desarrollo vigente para entrar en conocimiento de lo que el Estado se propone en materia de política social, sin olvidar, desde luego, que al lado de la política *manifiesta* podemos encontrar una política “latente”.

b) Política de vivienda.- En base a la última de las definiciones expuestas en el punto anterior, la *política de vivienda* sería, entonces, la política pública destinada a la *compensación* de las condiciones de vida de la población mediante *acciones específicas* que tienden a *apoyar* el fortalecimiento de la *capacidad básica* en materia de vivienda. El contenido de esta política, como antes dijimos, se encuentra expresada con detalle en el plan nacional de desarrollo en vigor.

c) Gobierno federal.- Las bases para la división del gobierno en tres niveles (federal, estatal y municipal), están contenidas en la teoría del derecho público. Desde esta perspectiva, al *gobierno federal* corresponde el ejercicio del poder público -funciones *legislativa, administrativa y judicial*- en el ámbito *nacional*, conforme al principio de *distribución de competencias*, según el cual, las facultades no otorgadas de manera *expresa* por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los funcionarios federales, se consideran *reservadas* a favor de los estados miembros de la federación (Martínez, 1991: 43).

d) Gobierno estatal.- De acuerdo al mismo principio de distribución de competencias, la que corresponde ejercer a cada uno de los *estados miembros de la federación* -también mediante las funciones legislativa, ejecutiva y judicial-, dentro de su particular espacio *territorial*, se circunscribe a los asuntos que la Constitución *no concede expresamente* a la federación (Martínez, 1991: 44). No obstante, la propia Constitución establece *excepciones* al principio expuesto, una de las cuales se refiere a “la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos” (CC, 1995: 60), con fundamento en lo preceptuado en el párrafo tercero de su artículo 27.

e) Gobierno municipal.- El *municipio* “es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada” (Fraga, 1975: 206), y constituye, en México, “la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación” (Fraga, 1975: 206). Sus órganos de gobierno son el *Ayuntamiento* -con atribuciones administrativas y reglamentarias- y el *Presidente Municipal* -órgano ejecutivo (Martínez, 1991: 187).

f) Área metropolitana de Monterrey.- En razón de la *diversidad* geográfica, económica y demográfica prevaleciente en el estado de Nuevo León, se ha reconocido la existencia en el mismo de *zonas* diversas, lo cual ha conducido a la delimitación de siete *regiones* (INEGI, 1991b: 4) para fines exclusivamente *estadísticos* y de *planeación*. La región número *siete* está

comprendida por municipios de los manifiestamente más poblados -Apodaca, Garza García, General Escobedo, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Santa Catarina y Monterrey - que, en conjunto, dada su vecindad y *conurbación*, forman la llamada *área metropolitana* de Monterrey, misma que alberga al 81.7% de la población total de la entidad (INEGI, 1991b: 4-7).

g) Personas de escasos recursos.- Dada la finalidad que persigue este trabajo, la definición de los conceptos de “personas de escasos recursos” y “personas en la pobreza”, requiere de una fórmula que pueda servir de base a la determinación del tipo de programa que deberá ser considerado en este estudio. Exponemos a continuación, brevemente, los criterios más conocidos aplicables a la definición de tales conceptos, para, al final, optar por el que consideremos más apropiado a los objetivos de la presente investigación.

En el fondo, lo que aquí importa, es definir el concepto de *pobreza*. Esta, se refiere a la *carencia de satisfactores básicos*. La determinación de lo básico es, entonces, el punto a definir. Se pueden reducir a dos los *métodos* adoptados para el tratamiento de esta cuestión: el *directo* y el *indirecto*.

El método directo mide la insatisfacción fáctica. De hecho, su objeto es determinar el grupo de personas que no satisfacen el conjunto -o algún elemento del conjunto- de las necesidades básicas. El método indirecto o del ingreso es una medida de la incapacidad monetaria para satisfacer las necesidades básicas. A diferencia del método directo, el método del ingreso no mide la satisfacción, sino los medios para la satisfacción... Según Julio Boltvinik, el método del ingreso identifica y agrega la pobreza de la siguiente manera: se definen las necesidades básicas y sus componentes; posteriormente se establece una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) para esas necesidades y se calcula el costo monetario de la canasta, el cual constituye la línea de pobreza. El siguiente paso es comparar el costo de la CNSE con el ingreso del hogar, para finalmente clasificar como pobres a los miembros de aquellos hogares que no cuenten con el ingreso mínimo para enfrentar el costo de la canasta normativa... aquellos que no logren siquiera cubrir el costo de los nutrientes básicos se consideran dentro de la pobreza extrema o indigentes (Trejo, 1993: 71-72).

De este modo quedan identificados los pobres a través del método indirecto. La tasa de incidencia de pobreza se obtiene sumando (agregación aritmética) el número de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, dividiendo el resultado entre el total de la población.

Entre los estudios más destacados sobre la pobreza, basados en el método del ingreso, podemos mencionar algunos, como el realizado para México por la Comisión Económica para América Latina, y los llevados a cabo separadamente por diferentes investigadores, como es el de Santiago Levy (1991: 47-89) y el de Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, todos los cuales parten de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (Trejo, 1993: 79).

El método directo, también conocido como el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), tiene como objetivo medir la pobreza a partir de la insatisfacción fáctica de las necesidades básicas... Parafraseando nuevamente a Boltvinic, el método procede de la siguiente manera: se definen las necesidades básicas; inmediatamente se pasa a la selección de los indicadores que ilustran el grado de satisfacción de cada necesidad y se define como pobres a aquellos individuos que no cumplen con el conjunto de estos mínimos. Similarmente se define a las personas en la pobreza extrema como aquellas que no satisfagan al menos dos de estas necesidades... la agregación... es también un ejercicio aritmético de sumar a los individuos que no satisfacen las necesidades básicas para después dividir dicha suma entre la población del país, obteniendo así la tasa de incidencia (Trejo, 1993: 76).

Con relación a los métodos antes anotados -ambos en última instancia basados en datos de cifras-, se han hecho diversas críticas y ajustes que, al final, conducen a conclusiones como las siguientes:

parecería que, a pesar de todo, el método directo es superior al método indirecto... el método directo se propone medir la insatisfacción fáctica, mientras que el método indirecto mide la satisfacción potencial... el método directo al medir el hecho, cuantifica el problema en sí, mientras que el método indirecto cuantifica la satisfacción potencial, y por lo tanto, en el fondo, mide pobreza potencial... mientras que (el método directo) no tiene que adoptar supuestos acerca del ingreso, el método indirecto no puede evitar el riesgo de sub o sobreestimar el nivel de la pobreza... Sin embargo..., no hay que olvidar que la superioridad del método directo se diluye al observar fenómenos que van más allá de su alcance, en particular el de las preferencias individuales (Trejo, 1973: 78).

Si bien siguiendo a la teoría prevaleciente hemos definido la política de vivienda en función del concepto de capacidades básicas insatisfechas, lo cual, como vimos, implicaría definir la pobreza vía el consumo de la población, lo cierto es que al momento de implementar dicha política, el *acceso* a los beneficios de la misma suele subordinarse al cumplimiento por parte de los interesados de requisitos relacionados con el *ingreso*, muchas veces medido en *veces el salario mínimo*. De ahí que, no obstante las virtudes del método directo de medición de la pobreza, el dato *cuantitativo* conforme al cual puede determinarse fácilmente el grado de acceso a los programas de vivienda de la política social del Estado por parte de la población, está constituido por el ingreso -individual o familiar. Por otra parte, dada la diversidad de *formas* como los pobres se allegan los recursos que les permiten mantener su precaria subsistencia (CEPAL, 1988: 27), y el hecho de que el legislador en Nuevo León ha establecido en el artículo 734, fracción III del Código Civil vigente -comentado en el capítulo anterior- (CEUM, 1987: 220) el término “pocos recursos”, para los fines aquí perseguidos creemos más adecuado usar éste, sustituyendo solamente la palabra “pocos” por su sinónima “escasos” en razón de que ésta tiene un uso más corriente.

Examinados los conceptos básicos contenidos en el objetivo general de la presente investigación, pasamos ahora a exponer la definición de los conceptos correspondientes a cada uno de los objetivos específicos.

A) Programas gubernamentales.- Como sabemos, la actividad estatal se desenvuelve en una serie *jerárquica* de decisiones y acciones de naturaleza político-administrativa que va desde el establecimiento de *políticas públicas* de diversa índole, hasta la realización de acciones *detalladas y concretas* de carácter *material*, pasando por la elaboración de *planes* (nacionales, regionales, locales, sectoriales, entre otros), *programas* y *proyectos*, estos últimos de contenido muy diverso. Hemos definido ya las políticas públicas, y hemos dicho cómo en el caso de México, la determinación de las políticas sociales corresponde al plan nacional de desarrollo. En consecuencia, convendría, antes de caracterizar el concepto de programa, establecer que la administración moderna considera a la *planeación* como un proceso consistente en “decidir por adelantado qué hacer, cómo y cuándo hacerlo y quién ha de hacerlo. La planeación cubre la brecha que va desde donde estamos hasta donde queremos ir” (Koontz, 1980: 141). Desde el punto de vista del *tiempo* que los planes requieren para su realización pueden ser a *largo, mediano y corto* plazo. Desde el ángulo visual de su *naturaleza*, existen distintos tipos de planes. Una clasificación los divide en “propósitos o metas, objetivos, estrategias, políticas, reglas, procedimientos, programas y presupuestos” (Koontz, 1980: 145).

En términos generales, atendiendo a los resultados de los estudios administrativos, por *programa* entendemos: Planes constituidos por objetivos, políticas, procedimientos y métodos, dispuestos y diseñados de manera tal, “que suministren cursos de acción para alcanzar una meta, o realizar una idea que generalmente es de importancia trascendente” (Terry, 1961: 151). Más específicamente, los programas son un conjunto de metas, políticas, procedimientos, reglas, “asignaciones de tareas, pasos que han de seguirse, recursos que han de emplearse y otros elementos necesarios para llevar a cabo un curso de acción; por lo general se apoyan en el capital necesario y en los presupuestos operacionales” (Koontz, 1980: 155). Por *presupuesto* entendemos “la expresión de los resultados esperados en términos numéricos” (Koontz, 1980: 155).

Los programas gubernamentales obedecen en alguna medida a todas las características antes señaladas, siempre en función del carácter *público* que los define y del *propósito* particular que los oriente. En el caso que nos ocupa, los programas de vivienda del sector público objeto de análisis, por tener como destinatarios a grupos sociales de escasos recursos, están inscritos en el contexto de las políticas sociales del Estado, es decir, están constituidos fundamentalmente por acciones de *ayuda* y *apoyo* que responden a *demandas* del ambiente socio-político. Los elementos del concepto programa que nos interesa aislar, son los siguientes:

Objetivo: Es “el punto final de un programa administrativo, bien sea que se establezca en términos generales o específicos” (KOONTZ, 1980: 172).

Meta: “fines específicos cuantitativos o cualitativos”.

Políticas: “enunciados generales o maneras de entender, que guían o analizan el pensamiento o la acción en la toma de decisiones” (Koontz, 1980: 149).

Procedimientos: “establecen un método habitual de manejar actividades futuras... detallan la forma exacta en la que una cierta actividad debe cumplirse” (Koontz, 1980: 151).

Reglas: “acciones requeridas, las cuales, al igual que otras, son seleccionadas entre varias posibilidades” (Koontz, 1980: 152).

Asignaciones de tareas: tareas que le corresponde cumplir a una persona u organismo.

Pasos que han de seguirse: conjunto de acciones ordenadas cronológicamente.

Recursos que han de emplearse: recursos financieros, materiales y humanos.

Otros elementos necesarios: aparecen en razón de las peculiaridades inherentes a la especificidad del programa de que se trate.

Antes de abandonar el tema que en este punto nos ocupa, es necesario considerar el hecho de que todo programa integra en su seno uno o más proyectos. Éstos constituyen la coronación, el *paso final*, de todo proceso de planeación. Después no queda más que la *realización*. Por ello, conocer las características de los proyectos, equivale a conocer el programa del que forman parte. En esencia, el concepto de proyecto alude al conjunto de *antecedentes* que permite "estimar las ventajas y desventajas económicas que se derivan de asignar ciertos recursos... para la producción de determinados bienes o servicios" (Melnick, 1958: 3)

B) Necesidades y satisfactores de vivienda.- La necesidad de vivienda se traduce en la *carencia* cuantitativa y/o cualitativa de todo o parte del conjunto de elementos que componen el *mínimo* (capacidad básica) de vivienda (Trejo, 1993: 103). Este, consiste en la capacidad de la vivienda para "proveer suficiente protección, higiene, privacidad y comodidad a sus ocupantes. Debe estar adecuadamente localizada y encontrarse en una situación de tenencia saneada" (Peña, 1986: 17). Las características de cada uno de los elementos del mínimo de vivienda, son como sigue:

Protección: “Es la capacidad de la vivienda para aislar a sus ocupantes, en forma suficiente, permanente y regulable a voluntad, de agentes exteriores potencialmente agresivos”, tales como el clima, catástrofes, animales y gérmenes patógenos (Peña, 1986: 17). Aquí, el componente psicológico se manifiesta en la localización, orientación, distribución y ornamentación de la vivienda. (Narváez, 1997).

Higiene: Consiste en “inhibir algunos factores patógenos de origen externo o interno... (y ofrecer) condiciones potenciales de higiene” (Peña, 1986: 18), como lo es, por ejemplo, la disponibilidad de agua entubada.

Privacidad: Es la capacidad -dosificada en forma voluntaria- que tiene el grupo que ocupa la vivienda para *aislarse* "del medio social y físico exterior... (y) la aptitud de la vivienda para hacer posible cierto grado de aislamiento voluntario de algunos ocupantes con respecto a los demás" (Peña, 1986: 21). La privacidad, como necesidad básica, se manifiesta de maneras distintas reflejando siempre las características culturales del medio (Rapaport, 1972).

Comodidad y funcionalidad: Consiste en un *orden espacial* que respete los modos y los medios con los que la familia realiza sus *actividades domésticas* y, al mismo tiempo, propicie la expresión de las *pautas culturales y hábitos de vida* de la familia y de los individuos que la forman (Peña, 1986: 21).

Localización: Consiste en las relaciones de la vivienda con la infraestructura de *servicios* y su orientación *geográfica*, el papel de aquella como agente protector y regulador del *clima* y el *microclima*, y la función que el ambiente circundante de la misma desempeña *como regulador térmico* (Peña, 1986: 21-22); a esto se suman componentes simbólicos importantes relacionados con la congruencia del asentamiento con la conservación o consecución de ciertos valores (Narváez, 1997).

Seguridad en la tenencia: Es el *cumplimiento* de las *normas jurídicas* en vigor que proporciona a los ocupantes de la vivienda "un mínimo de seguridad en cuanto a la disponibilidad futura de la vivienda" (Peña, 1986: 22).

C) Resultados alcanzados por los programas de vivienda.- Es la medida en la que los objetivos de un programa son *realizados*.

D) Problemas surgidos durante la implementación de los programas.- Son *situaciones* originadas al interior o al exterior de la *administración pública*, de carácter *administrativo, financiero, cultural, político o legal*, que dificultan, retardan u obstaculizan *innecesariamente*, de manera directa o indirecta, la obtención, por parte de los destinatarios, del *beneficio* objeto del programa.

E) Problema de vivienda.- Es la *diferencia* que resulta de comparar el monto de las *necesidades insatisfechas* de vivienda (déficit) con la *capacidad de obtener* dicho satisfactor por parte de quienes lo necesitan.

F) Evaluación de las acciones de la política social de vivienda.- Consiste en formular un *juicio crítico* relativo a las *acciones* de política social de vivienda vistas en conjunto, tomando como base los *objetivos* establecidos por los correspondientes programas, los *problemas* surgidos durante su implementación y los *logros* alcanzados.

Considerando que nuestro propósito indagatorio se centró en la forma como el estado (federación, estado y municipios) atiende las necesidades de vivienda para personas de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey, nuestra búsqueda de datos se ubicó en el ámbito de la *administración pública* -y en menor medida, de la *administración privada*- que, de acuerdo a la información que integró nuestro marco teórico, realiza acciones de política social

de vivienda en favor de dicho estrato social. Los programas de vivienda existentes, considerando las dependencias encargadas de implementarlos y el tipo de beneficiario al que van dirigidos, pueden ordenarse como se ilustra en el cuadro 1 del anexo.

3.2 Fuentes de información consultadas

Para obtener la información necesaria en orden a los objetivos de nuestra investigación, se hurgó en diversas fuentes, por lo que, en primer lugar, conviene "distinguir los documentos escritos...(y) los documentos de cifras..." (Duverger, 1980: 115). Se pueden encontrar cuatro tipos de documentos escritos: "1° Los archivos públicos y los documentos oficiales, 2° a prensa, 3° Los archivos privados, y 4° La documentación indirecta" (Duverger, 1980: 116).

Esta última, es decir "los anuarios y las obras literarias" (Duverger, 1980: 129), parece no tener en nuestro caso influencia importante, razón por la que la hemos descartado.

Respecto a los *archivos públicos* y los *documentos oficiales*, se consultaron los existentes en la localidad, especialmente del gobierno del estado de Nuevo León y de algunos municipios del área metropolitana de Monterrey, que cuentan con documentación oficial, como son, entre otros, los *informes* de gobierno de los años recientes. Asimismo, las dependencias enlistadas en el cuadro 1 del anexo, emiten anualmente *información sistematizada*, ordinariamente difundida en publicaciones especiales. que conservan en sus archivos y a la que, en algunos casos, fue posible tener acceso. El Congreso del estado de Nuevo León concentra datos de suma importancia para nuestro estudio, dada su función específica de carácter legislativo y la participación en él de diferentes partidos y corrientes políticas siempre vinculados a los movimientos urbano-populares. Se accedió a referencias útiles proporcionadas por el *personal administrativo* de dicho organismo, además de la información proveída por algunos *diputados locales* de diferentes partidos políticos.

En relación con los *archivos privados*, el acercamiento a algunos organismos del sector privado (particularmente la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, Delegación Nuevo León), nos permitió acceder a la información contenida en *ediciones propias*, en *informes anuales*, en *memorias* de congresos, foros y asambleas, que arrojaron luz sobre algunas de las cuestiones formuladas en nuestro trabajo. Existen estudios realizados por *centros* de investigación (como el Centro de Investigaciones Urbanas Económicas y Sociales) e *investigadores* locales, privados (el Dr Victor Zúñiga y la Mtra. María de los Ángeles Pozas, entre otros), que han abordado temas semejantes al nuestro y recopilado información reciente que representaron en nuestro caso una fuente más para la recopilación de datos.

Los *documentos de cifras* se relacionan con las *estadísticas* y los *censos*. "En los Estados modernos, las estadísticas y recuentos han adquirido una importancia considerable" (Duverger, 1980: 132), principalmente de carácter económico. De ahí que nuestro interés se vincula en buena medida con la *información numérica* que nos proporcionan las entidades públicas y privadas, en forma especial el oficial Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, sin olvidar que, no obstante ser en la actualidad las *técnicas estadísticas* mucho

más depuradas y eficientes, y con resultados más precisos, "a pesar de todo, son inevitables algunos errores" (Duverger, 1980: 135-136), cuya naturaleza, alcance y forma de superarlos son ya del dominio de la metodología científica moderna. Los informes relativos al censo de 1990 y su actualización mediante el conteo rápido efectuado en 1995, además de otra información complementaria, son recursos informativos que la institución mencionada puso a nuestra disposición.

En cuanto a la *prensa* se refiere, la consulta de algunas *revistas* especializadas, de otras de interés general, y, sobre todo, de la información de la *prensa diaria*, fue un trabajo de todos los días que coadyuvó a mantener la atención en el terreno de los hechos, permitiendo que el investigador estuviese al día sobre el curso de los acontecimientos relativos al tema estudiado.

La información colectada por los conductos antes señalados enriqueció en medida substancial los resultados aportados por esta investigación. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que, en algunos casos, no existe otra forma de allegarse la información buscada, más que sometiendo a interrogatorio a las personas que saben, aquellas que fueron "actores o espectadores de los acontecimientos. Su testimonio permite casi siempre rellenar las lagunas de los textos, rectificar errores y aclarar su significado" (Duverger, 1980: 284). La *entrevista* fue, entonces, otro de los recursos importantes para enriquecer el acervo de información, aunque no sólo para rellenar, rectificar y aclarar, lo cual se tornó ciertamente útil, sino, sobre todo, para *profundizar* en asuntos cuya relación con cuestiones tan complejas como *lo político* -y todo lo que ello implica- dificulta llevarlos a la publicidad típica de los documentos oficiales. En este sentido, nadie mejor para *aclarar* y dar *sentido* a los hechos, que quienes participan cotidianamente en la formulación o implementación de políticas, objetivos, planes, programas, proyectos y acciones, en general, relacionados con el tema que nos ocupa, y que para nosotros se convirtieron en el medio más importante para dar vida a los datos materia de nuestro estudio. La mayor parte de las entrevistas realizadas, tuvieron una duración promedio aproximada de una hora.

Consideramos que la información relacionada con la *política* de vivienda, especialmente respecto de su *establecimiento, evaluación, importancia y papel* que representa en el ámbito de las políticas públicas en general, puede ser proporcionada por los *responsables directos* de la misma. En el estado de Nuevo León, éstos están ubicados, generalmente, al nivel de delegados (para el caso de la federación), de directores (en cuanto al gobierno estatal) y de presidentes municipales y directores (por lo que a los municipios se refiere). En todos estos casos, tales funcionarios, especialmente los correspondientes a los niveles estatal y municipal, participan en las *decisiones* que en materia de política asumen el gobernador del estado, los presidentes municipales, y los directores generales de las dependencias federales involucradas en la política nacional de vivienda. Pudimos acceder a algunos de ellos y levantar la entrevista correspondiente, misma que por tratarse de funcionarios cuyas agendas están habitualmente llenas, tuvieron en todos los casos una duración por abajo del promedio, además de haberse desarrollado con suma agilidad, siempre concientes de que este tipo de personajes "no hablan de buena gana, pues consideran secretos de estado una buena parte de lo que saben" (Duverger, 1980: 285).

Los aspectos relativos a la *implementación y operación* de los planes y programas de vivienda, son del dominio, en la mayoría de las veces, de funcionarios de rango *intermedio* ubicados, casi siempre, en subdirecciones o jefaturas de departamento. Esto les permite estar en *contacto diario* con la infinidad de pormenores que suelen presentarse -de fundamental interés para nosotros- en la *realización* de los programas y proyectos de vivienda. Como bien se ha expresado sobre los cuadros medios o subalternos de las organizaciones, especialmente las públicas: “estas gentes cuya experiencia y conocimientos son muy grandes, por lo general hablan mucho más gustosamente que los grandes personajes y poseen una documentación de extremo valor” (Duverger, 1980: 286). El grueso de la información que da contenido al presente trabajo, fue logrado gracias a las entrevistas desarrolladas con un buen número de dichos funcionarios, la mayoría de las cuales se llevaron en un contexto de tiempo, circunstancia y lugar manifiestamente relajado, lo que permitió en algunos casos una duración cercana a las dos horas.

La experiencia acumulada por algunas personas, ahora apartadas del servicio público, pero que *ejercieron* responsabilidades importantes en materia de vivienda en algún momento crítico o clave del proceso social-urbano sufrido en épocas pasadas o en los años recientes en el área metropolitana de Monterrey, representaron una gran ayuda para el logro de algunos aspectos relacionados con los objetivos de este estudio.

Nuestra *unidad de observación* (Deslauriers, 1991) estuvo representada por las *funciones* ejercidas y *tareas* realizadas por los organismos -y las personas pertenecientes en algún momento a la estructura administrativa de los mismos- que ponen en práctica programas de vivienda para personas de escasos recursos aplicables en el área metropolitana de Monterrey. La información correspondiente se acumuló mediante la aplicación de las entrevistas, la recopilación de los documentos y la formulación de las notas que fue posible efectuar.

Consideramos importante en este lugar, plantear una cuestión metodológica a propósito de la naturaleza *cualitativa* de este trabajo, que, a nuestro modo de ver, puntualiza claramente los alcances del mismo. Nos referimos a la forma como los conceptos de *nivel y unidad de análisis* y de *análisis de contenido* fueron aquí empleados. Sabemos de antemano que el sentido ordinario de dichos conceptos es casi privativo de la investigación cuantitativa. Sin embargo, pensamos era conveniente tomarlos en cuenta, en razón de que el propósito fundamental de los dos primeros consiste en delimitar -con exactitud en el terreno de la investigación cuantitativa- “el nivel de la realidad social al que la explicación teórica se refiere... (y) el tipo de unidad que se usa en una investigación para medir las variables” (Neuman, 1991: 97), y el del tercero -como el de cualquier documento-, fijar su valor, “su grado de veracidad, su sentido exacto, su verdadero alcance” (Duverger, 1980: 151); pero siempre y cuando fuese factible operar en ellos los cambios que las particulares características del enfoque cualitativo reclaman. En el caso presente, nuestra unidad de observación (organismos y funcionarios) aunada a los objetivos establecidos, delimitan, como nivel de análisis, la *acción estatal en materia de vivienda reducida a una área geográfica y a un estrato social determinados*, y como unidad de análisis, las *funciones públicas estatales* inherentes a cada uno de los programas correspondientes, desempeñadas por *unidades*

administrativas de organismos de la administración pública. El análisis de *contenido*, por su parte, es aplicable al análisis efectuado *al texto* de las *entrevistas* una vez redactadas y al texto de los *documentos* que dan cuenta de los temas que interesan a esta investigación, así como al texto de algunas notas metodológicas, teóricas y descriptivas. De hecho, la teoría de la investigación cualitativa ha desarrollado conceptos particularmente dirigidos a dar a los resultados de una indagación el mismo rigor metodológico que la investigación cuantitativa ha logrado mediante la aplicación obligada de los métodos matemáticos, tales como los de *unidad de observación*, *notas* que pueden levantarse durante el proceso de recopilación de información, reglas de *transcripción*, sistemas de *codificación*, *análisis de datos*, *saturación de las categorías*, *sincronicidad*, *validez y fidelidad*, y muchos otros (Deslauriers, 1991). Hay que recordar, además, que tanto el punto de vista cuantitativo como el cualitativo buscan “construir” la realidad a través de los datos recabados (Deslauriers, 1991), aunque por caminos distintos, no siempre fácilmente combinables. Con base en lo anterior, asumiendo con Deslauriers (1991) que el diseño de categorías clasificatorias de los hechos convertidos en datos permite construir modelos comprensivos de la realidad y sus relaciones, desarrollamos el modelo *-codificado-* para la clasificación de la información (en la forma como se explica en los párrafos que siguen) incluyendo en su estructura los *conceptos* relativos al *nivel* de análisis (la acción estatal traducida en programas de vivienda para personas de escasos recursos aplicables en los municipios del área metropolitana de Monterrey) y a la *unidad* de análisis (las funciones de los organismos correspondientes inherentes a los distintos tipos de programas y sus características), y a través del cual fue analizado el contenido de las notas, documentos y entrevistas. Por otra parte, las *diferencias individuales* existentes en los roles y status funcionales de cada uno de los personajes *susceptibles* de entrevistar y la *diversidad de las fuentes* de información documental a las que era *posible* acceder, *no* fueron compatibles con las *condiciones* que a la población investigada exigen las reglas del *muestreo estadístico*; además, tomando en cuenta el carácter *intensivo* de las entrevistas que efectuamos y las *diferencias cualitativas* -a pesar de las frecuentes semejanzas- de las *respuestas* a las mismas preguntas por parte de entrevistados con perfiles funcionales *heterogéneos*, tampoco procedió aplicar a los *datos* así obtenidos tratamiento estadístico alguno. A este respecto es bueno recordar en relación con los métodos cuantitativos que “hay que evitar aplicarlos en aquellos terrenos en los que la imprecisión de los datos de base imposibilita su empleo” (Duverger, 1980: 160).

Nos parece útil, para una mejor comprensión del alcance de la metodología diseñada para efectuar la presente investigación, hacer notar aquí algunas de las *condiciones* que de algún modo *limitaron* o pudieron afectar -positiva o negativamente- el trabajo realizado. En primer lugar, queremos destacar como importante un ambiente inédito de marcada *competencia política* -en ascenso- existente en los últimos dos lustros en el estado de Nuevo León, principalmente entre los dos partidos políticos nacionales que más han influido en el electorado, lo que llevó a uno de ellos -partido tradicionalmente oponente- a presidir por primera vez en la historia, por virtud de las elecciones municipales de 1994, la mayoría de los municipios pertenecientes al área metropolitana de Monterrey. Es obvio que durante la etapa de recopilación de la información -al menos así lo sentimos nosotros- en este nivel de la administración pública, dicha circunstancia motivó una actitud *cautelosa* de las noveles autoridades -sobre todo en los altos funcionarios- y una tendencia -ciertamente moderada pero

muy clara- a *ignorar* o *descalificar* acciones realizadas antes de 1994. Por iguales motivos, los empleados y funcionarios de las dependencias públicas bajo el influjo del partido que mantiene desde hace mucho tiempo el poder gubernamental en los niveles estatal y federal en el estado, mostraron, la mayoría de las veces y en ocasiones en forma extrema, tanto “prudencia” como *reservas* al momento de responder a los cuestionamientos, particularmente aquellos con contenido cuantitativo. Todo lo anterior confirmó -y agravó, quizás, un tanto- el hecho, de antemano conocido, de que los funcionarios, en su calidad de *líderes*, no están siempre dispuestos a conversar con extraños a su campo de trabajo, sobre asuntos que consideran “secretos de Estado”. Cuando hablan, “están más inclinados a deformar la verdad... sea por altruismo o ideología y en interés de su partido o de las doctrinas que defienden, sea por un motivo de prestigio, para aparecer en una posición particularmente favorable” (Duverger, 1980: 285). Otra condición que vale la pena expresar en este lugar, se refiere al hecho de que la *totalidad* de las labores inherentes a todas las etapas de este trabajo, especialmente la *búsqueda* de datos y realización de *entrevistas*, fueron efectuadas *única* y exclusivamente por el autor, debido más que nada a la inexistencia de patrocinio económico para su ejecución. Como una forma de compensar tal circunstancia, procuramos facilitar el trabajo atendiendo escrupulosamente el consejo nacido de la experiencia: “...es importante, aunque no necesario, que el indagador sea más o menos conocido del individuo interrogado. La recomendación de un tercero, la caución de un organismo científico o de una personalidad de renombre, pueden ser muy útiles” (Duverger, 1980: 287). Uno de los efectos limitantes de los condicionamientos expuestos en este lugar, consistió en la imposibilidad de ubicar los resultados cuantitativos en un contexto temporal *definido*. Esto debido a la *disparidad cronológica* de los datos colectados, lo cual también dificultó la labor de análisis, obligándonos a ubicar en “los años recientes” el ámbito temporal de los pormenores y testimonios recabados y de las conclusiones vertidas, solución factible en este caso, gracias a que el carácter *cualitativo* de nuestro escudriñamiento pone el acento “sobre la conjunción del trabajo de análisis y la constitución de los datos... (así) la investigación puede englobar más fácilmente los contornos de la realidad” (Deslauriers, 1991: 27). Por último, como una limitación de origen *estructural* que aún siendo obvia no podemos dejar de puntualizar, es el *plazo* previamente establecido -y con poco margen de negociación- para la realización y terminación del presente estudio, que obliga a dejar en el tintero posibles respuestas a interrogantes interesantes.

El conjunto de los temas cuya determinación fue indispensable a fin de elaborar la guía para la búsqueda de los datos, fue el resultado de analizar los conceptos básicos obtenidos a partir de los objetivos e interrogantes de investigación ya comentados. El producto metodológico correspondiente consistió en una *lista temática* (cuadro 2 del anexo) destinada a la identificación de los datos pertinentes y, en consecuencia, a servir de marco referencial para el *análisis cualitativo del contenido* de la información documental recabada (cuyo resultado sería posteriormente llevado al modelo para la clasificación de la información) y para la elaboración de la *guía de entrevista* -cuestionario- compuesta de 20 preguntas *abiertas* ordenadas en 10 categorías temáticas (cuya *estructura* aparece en el Cuadro 3 del anexo) que se aplicó a cada uno de los tipos de personajes mencionados en los párrafos anteriores y que son especificados en el cuadro 4 del anexo. En síntesis, el área de temas objeto de la parte indagatoria de la presente investigación está compuesta por los siguientes tópicos: características esenciales de los *programas gubernamentales*; aspectos básicos de los

conceptos de *necesidades y satisfactores* de vivienda y *acceso* a la misma; *resultados* alcanzados y *problemas* surgidos durante la ejecución de los programas; todo lo anterior con el fin de emitir un juicio respecto al *balance* del problema, el *déficit* de vivienda y la *evaluación global* de las acciones de la política social de vivienda para personas de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey. Bajo tales rubros, quedó determinada la *pertinencia* de los datos que fueron fluyendo en el transcurso del proceso de colección de la información, los cuales de inmediato entraban a la categoría o conjunto de categorías establecidas en el modelo para la clasificación de la información (expuesto en el cuadro 5 del anexo), lo que, a su vez, produjo conjuntos ordenados que finalmente dieron forma y contenido al capítulo donde queda caracterizada la política social de vivienda en el área metropolitana de Monterrey. La mayor parte de la información respectiva fue recopilada durante los meses de Enero a Julio de 1996, habiendo sido completada en el tiempo subsecuente hasta el mes de diciembre de ese año.

En virtud de que, según Mace¹, es “esencialmente por un ejercicio sistemático de clasificación de la información que el investigador logra transformar los hechos en datos”, fue indispensable diseñar, como ya se dijo, un *sistema clasificatorio* de la información que a través de los distintos medios arriba descritos obtuvimos (cuadro 5 del anexo). Cada uno de los documentos analizados y de las entrevistas redactadas fueron fragmentados bajo las categorías que se formaron al aplicar al texto los rubros del sistema clasificatorio que le correspondían, quedando así los datos agrupados y ordenados de manera que un siguiente análisis hiciera posible “descubrir las ligas a través de los hechos acumulados” (Deslauriers, 1991: 13) y ofrecer algunas conclusiones generales en la parte final de este trabajo.

La ineludible confrontación de cualquier indagatoria con “la validez de sus resultados y la fidelidad de sus técnicas” (Deslauriers, 1991: 27), estuvo presente siempre una vez que, diseñada en definitiva nuestra guía para la obtención de información, iniciamos las tareas de contacto con los funcionarios de las dependencias oficiales enlistados en el plan de trabajo. Esto permitió depurar la información recibida, cuando de la confrontación realizada entre diferentes testimonios que versaban sobre un mismo asunto, se observaron contradicciones que no podían ser salvadas en el contexto de datos que se iba construyendo según avanzaba la recopilación de evidencias. La estructura del cuestionario aplicado en las entrevistas, resultado de reformulaciones realizadas por efecto de la prueba piloto, no sufrió posteriormente modificación alguna; aunque sí se impuso, en cada caso, la necesidad para el entrevistador de apoyar cada uno de los cuestionamientos en formas distintas de plantear tanto los antecedentes como el contenido mismo de las preguntas, dependiendo ello de las circunstancias específicas de tiempo, lugar y personales de cada uno de los entrevistados. Recordemos a este respecto que, si bien la *fidelidad* es “la capacidad de reproducir la investigación obteniendo los mismos resultados” (Deslauriers, 1991), llevarla al extremo sacrificaría la *validez*: la capacidad del método de investigación utilizado para “responder a la cuestión que se hizo” (Deslauriers, 1991), ya que *la cuestión* sería entonces “despojada al punto de perder su sentido... (de ahí que) los investigadores cualitativos se han preocupado por la validez de sus trabajos, y la fidelidad ha tomado menos importancia” (Deslauriers, 1991: 27 y 28). En concordancia con esto, los datos de *cifras* obtenidos a través de *documentos* e *información estadística*, fueron

¹ Citado por Deslauriers, 1991: 27

incluidos en el contexto del trabajo en razón de su *pertinencia* con la estructura de conceptos y datos (basada en el modelo para la clasificación de información) que se iba desarrollando por virtud de las entrevistas, siguiendo así, también, el principio de validación -para la investigación cualitativa- propuesto por Lincoln y Guba², consistente en pasar los datos a revisión “pero más que controlar si los procedimientos fueron seguidos (el investigador) los verifica, y atestigua que los resultados obtenidos concuerdan con los datos recogidos”.

En el capítulo que sigue, presentamos los datos colectados en la etapa de trabajo de campo, según se ordenaron e interpretaron conforme a la metodología arriba expuesta, y de acuerdo a la narrativa original del autor, sin faltar el apoyo en citas bibliográficas y fragmentos de algunas entrevistas cuando así se consideró oportuno.

² Citados por Deslauriers, 1991: 28

4. POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTERREY

En el capítulo anterior, fueron expuestos los aspectos fundamentales de la *metodología* que guió la realización de la parte correspondiente a la indagación -en el terreno- de la forma como el Estado atiende el problema de la vivienda para grupos sociales de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey.

Así, fueron visitadas las *dependencias gubernamentales* enlistadas en el cuadro 1 del anexo, y que son las de mayor incidencia en la aplicación de las políticas de vivienda objeto de este estudio, instrumentadas en el estado de Nuevo León por los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), y que de diversas maneras intervienen en alguno o algunos de los ámbitos correspondientes a cada uno de los elementos y factores que constituyen el tema de la vivienda. De igual manera, se acudió a personas del medio *privado* y a *exfuncionarios* públicos igualmente involucrados en algún momento con dicha cuestión. De este modo, a través del establecimiento previo de contactos directos con personas que podrían facilitar nuestro trabajo -por el interés mostrado en el tópico de la vivienda mediante sus escritos o declaraciones públicas, o por tratarse de funcionarios estratégicamente ubicados- fue que abordamos las fuentes de información determinadas en el capítulo anterior. A partir de ello, se llevaron a cabo *entrevistas profundas* a funcionarios situados a diferentes niveles de la jerarquía administrativa. Todas dieron luz en cada uno de los cuestionamientos planteados y, en buena medida, sirvieron para completar información ya recabada y para acceder a información documental pertinente. En general, casi la totalidad de las entrevistas fueron peldaños que nos condujeron a otras fuentes.

La información obtenida por los medios mencionados, fue *clasificada* conforme al sistema de categorías descrito en el cuadro 5 del anexo. El mismo sirvió de guía para la realización del *análisis e interpretación* de los datos contenidos en la información recolectada. La exposición de estos aspectos se llevará a cabo en este capítulo, presentando los datos conforme a los tres enfoques adoptados en el modelo construido para la clasificación de la información: tipo de programa (tierra, casa-habitación, urbanización, financiamiento, asesoría), el nivel de gobierno (federal, estatal y municipal) y la dependencia responsable.

Cada tipo de programa, a su vez, comprende aspectos críticos que serán igualmente expuestos: su implementación, su difusión, los resultados alcanzados, los problemas surgidos, y la evaluación del mismo.

El Estado mexicano -como fue expuesto ya en el capítulo segundo- ha diseñado e implementado, a través de la historia, diferentes programas mediante los cuales ha abordado y atendido el problema de la vivienda para grupos sociales de escasos recursos, conformando de este modo una política social de vivienda. En el estado de Nuevo León, esta política adopta un perfil particularmente delineado por las especiales características económicas, políticas y sociales que lo definen. De ahí que podamos hablar de una política de vivienda propiamente *local*, compuesta, principalmente, por los programas *estatales* y *municipales*, a los que se integran los federales destinados a cumplimentarse en el ámbito del territorio neoleonés. A continuación, presentamos brevemente algunos *antecedentes* institucionales de cada uno de los organismos gubernamentales responsables de llevar al cabo tal propósito, seguida de la exposición y análisis de los *programas* que cada uno de ellos han desarrollado hasta el momento.

4.1 Fomento Metropolitano de Monterrey

Origen y Objetivos.- Esta institución -la de mayor impacto en la problemática tratada en este trabajo, dada su cobertura según veremos más adelante- nació por virtud de un *contrato de fideicomiso* celebrado el 30 de Julio de 1973 entre el Gobierno Federal, el Gobierno del estado de Nuevo León y Nacional financiera, S. A. En la declaración número VII de dicho contrato los firmantes establecieron las *finalidades* del mismo consistentes en atender: a) al *desarrollo armónico* de la ciudad de Monterrey y su área de influencia, b) a los problemas de *precarismo*, y c) al *problema habitacional* motivado por el crecimiento de dicha área metropolitana previsible para su expansión en los próximos veinte años. Para lo anterior, la cláusula segunda señala que los recursos con que cuente el fideicomiso deberán dedicarse a la realización de los proyectos conducentes, tales como la realización de *obras de infraestructura* urbana y su equipamiento, de *lotificación*, de *construcción* de viviendas, así también ventas, cobros y los actos de administración que sean necesarios (FOMERREY, 1973). Para estos efectos, cuenta con un sistema de *recursos* humanos, materiales y financieros de considerable importancia, y con una *organización* que parte de un *Consejo Técnico* -con representación de las partes que integran el fideicomiso-, un *Director Ejecutivo*, diferentes direcciones *especializadas*, y en cada una de éstas el reagrupamiento de atribuciones y facultades en *coordinaciones*, cada una de las cuales, a su vez, distribuye las funciones específicas en diversos *departamentos* que son operados por empleados poseedores cada uno de calificaciones *técnicas* y *profesionales* variadas, además del personal de intendencia y similar típico de toda institución. No obstante lo anterior, sobre todo en el ramo de personal profesionalmente especializado, algunos comentarios recabados en las entrevistas a funcionarios del organismo, subrayan la necesidad de incrementar dicho personal a fin de considerar y cubrir eficiente y adecuadamente la demanda de atención cotidianamente presentada por los colonos.

FOMERREY completó no hace mucho 23 años de vida, sin que puedan considerarse todavía satisfechas -no obstante los avances logrados- las *necesidades sociales* que a manera de propósitos motivaron su creación, Y si al momento de ser concebido, dicho contrato de fideicomiso estableció implícitamente un término de 20 años para la atención del problema habitacional en el área metropolitana conforme a la expansión que ésta experimentara en dicho lapso, la *demanda de tierra* por parte de familias de escasos recursos, aunque a un ritmo menor, continúa presentándose, razón por la que la institución ha *extendido* su influencia más allá de los espacios geográficos que originalmente estaban previstos para la ampliación de su cobertura. En efecto, más del 7% del total de lotes actualmente existentes en los fraccionamientos FOMERREY se localizan en terrenos de los municipios de Cadereyta (0.6%), Ciénega de flores (1%), García (2.5%), Linares (1.6) y Villa Juárez (1.4) (FOMERREY, 1996). En los registros del organismo aparecen también dos fraccionamientos en proceso de lotificación, ubicados en el municipio de Sabinas Hidalgo. Por otra parte, la tasa de crecimiento poblacional para Nuevo León promedió 2.4% en el período 1990-1995; sensiblemente alta si consideramos que la correspondiente a nivel nacional es de 1.8% (INEGI, 1996). Lo anterior anticipa que para el año 2000 en el estado habrá más de 3'900,000 habitantes, 400,000 personas más que en 1995. Todo esto, aunado a los *cambios* cualitativos y cuantitativos que recientemente ha sufrido la institución comentada como resultado de la incorporación a la misma de otras dependencias afines (Plan Tierra Propia, Promotor de la Vivienda de Nuevo León e Instituto de la Vivienda del Estado de Nuevo León), es más que suficiente para subrayar la importancia de un organismo que, si bien puede observar en el futuro modificaciones jurídico-administrativas y en general de carácter social, sirve al remedio de una necesidad social todavía *insatisfecha* para muchos habitantes de la entidad, y que crece día con día.

El programa más importante de *oferta de tierra* para personas de escasos recursos implementado por el gobierno del estado de Nuevo León, es el constituido en el seno de FOMERREY. Con fundamento en el artículo 2 de la cláusula segunda del contrato de fideicomiso arriba referido, esta institución puede realizar “obras de infraestructura urbana y su equipamiento, de lotificación, de construcción de viviendas, así como... ventas, cobros y actos de administración...” utilizando para ello “los terrenos y las cantidades de dinero afectos al Fideicomiso” (FOMERREY, 1973) “con la intención de beneficiar a las clases más desprotegidas” (FOMERREY, 1976); es decir, según lo expresó uno de nuestros entrevistados, el objetivo fundamental de la dependencia es proporcionar tierra (lotes) a las familias que *no pueden acceder* a vivienda por medio de *otros* programas, como los desarrollados por el INFONAVIT, por ejemplo.

Hasta el momento, el organismo ha dedicado su mayor esfuerzo económico e institucional al desarrollo de fraccionamientos cuyos lotes son ofrecidos en venta a colonos que se harán cargo *colectivamente* de las *gestiones* necesarias para efectuar, progresivamente, las *obras* indispensables de urbanización, y emprenderán, también progresivamente, la construcción de sus viviendas (Zúñiga, 1991). La implementación del programa de adquisición de lotes se rige bajo las características que detallamos a continuación.

Requisitos y Trámites.- Primeramente, FOMERREY recibe la solicitud, ya sea ésta presentada individual o colectivamente. Sin embargo, el procesamiento administrativo de la misma la considera siempre en lo *individual*, siendo atendida, conforme declaró un entrevistado, “con base en el criterio de *prioridad* de necesidades”. En este punto, consideramos pertinente recordar que Zúñiga (1991) decía que la modalidad más común en la asignación de los terrenos FOMERREY “es la asignación grupal (en algunos casos ejerciendo presión política hacia las autoridades de la institución)”. De varias visitas que en diferentes días de la semana hicimos a su sede principal -un edificio construido *exprofeso*, cuya planta baja, en forma y dimensiones de explanada, parece esperar a grupos de considerable tamaño-, en una de ellas pudimos presenciar la llegada de un grupo de entre 50 y 100 personas, la mayoría adultas, que en coro repetían a manera de consigna: “queremos tierra”. Uno de los empleados más antiguos de la institución, al cuestionársele sobre el hecho, contesto: “es la historia de todos los días”. En cuanto al rezago en el trámite de solicitudes, actualmente, según hace constar un funcionario relacionado con el tema, se encuentran en curso, en distintas etapas del mismo, un total de entre 10,000 y 15,000 solicitudes.

El trámite, una vez que se da curso a la solicitud, consta de tres etapas principales: *estudio socioeconómico, asignación y escrituración*, pasando en algunos casos, por las etapas de *traspaso* o de *regularización*.

Para la realización del estudio socioeconómico debe mediar la intervención del Departamento de Audiencias donde el peticionario es orientado sobre los pormenores relativos al *proceso de gestión*. Enseguida, si aquél cumple con los *requisitos* básicos establecidos para el aspirante a propietario de un lote FOMERREY, tales como ser *mayor de 18 años y menor de 50, no ser propietario* de bien inmueble, ser *jefe de familia* y percibir ingresos mensuales *no mayores a dos veces el salario mínimo* -todo lo cual queda declarado verbalmente y formalizado en el *escrito de solicitud*- el Departamento de Estudios Socioeconómicos, una vez recibidas copias de actas de nacimiento del solicitante o de la pareja, en su caso, de identificación con foto y de comprobante de domicilio, realiza las visitas domiciliarias y entrevistas relativas a la *investigación socioeconómica previa* a fin de efectuar las verificaciones del caso. En esta parte del proceso interviene en forma directa la persona titular del Departamento, quien es auxiliada conforme a las necesidades del caso por el personal que le está subordinado.

Cabe señalar respecto al requisito de percibir bajos ingresos que, según el comentario de un funcionario de la institución con muchos años de experiencia en el ramo, “los beneficiarios son principalmente personas de escasos recursos, aunque considerando que la *clase media* es la más golpeada por la economía (pago de altos impuestos, sueldos bajos, alto costo de servicios, etc.) también a este estrato atendemos”.

Como dijimos, el solicitante debe acreditar ser jefe de familia, en general. “Sólamamente a solteros sin hijos no atendemos. En cuanto a las parejas, no es indispensable que acrediten la existencia del matrimonio legalmente celebrado. Una persona soltera que tiene *a su cargo* uno o más adultos (casi siempre sus padres) también reciben atención de parte nuestra”, nos decía el funcionario citado.

El Departamento suele realizar operaciones específicas para detectar situaciones *irregulares*, como es, verbigracia, el caso de personas que habiendo adquirido un lote en FOMERREY, posteriormente *vendido* a un precio real superior, presentan de nuevo a la institución solicitud para adquirir otro lote, tal vez con la intención de repetir el ciclo descrito.

El *precio* del terreno oscila alrededor de los 15,000 pesos. El lote tiene un mínimo de 7 por 15 metros, y puede ser asignado una vez cubierto un *enganche* de entre 1,000 y 2,000 pesos. Las *dimensiones* del 90% de los lotes están por encima del *mínimo legal*, generalmente son de 110 metros cuadrados, aunque existen terrenos que llegan a tener, por ejemplo, 180 metros cuadrados (en razón de su ubicación o características individuales) que pueden ser asignados tomando en cuenta la *capacidad de pago* de los solicitantes.

La *carta de asignación* es un documento-contrato en el que se hace mención de la ubicación, dimensiones y demás *características* del terreno, así como de su precio por metro cuadrado, junto a otros datos y cláusulas, entre las que destaca la *prohibición* de vender el inmueble dentro de los 12 años transcurridos a partir de la fecha de escrituración. Cada uno de los lotes se entrega "caleado", es decir, con el *trazo* que señala sus colindancias y superficie. De acuerdo a lo declarado en entrevista por un empleado de la institución, "en estos momentos no se están asignando lotes".

Algunas personas, una vez que han cubierto la totalidad de su *enganche*, prefieren esperar a que la institución ofrezca lotes en fraccionamientos mejor ubicados, en función, principalmente, de sus *lugares de trabajo*, ya que los terrenos en ese momento disponibles no cumplen con tal condición. Sin embargo, nos dice el responsable de un departamento, "el área metropolitana está *saturada*, ya casi no existe oportunidad de establecer fraccionamientos dentro de sus límites, por lo cual FOMERREY está ofreciendo terrenos *fuera* de esa área". La opción, entonces, para los casos que señalamos, consiste en buscar a aquellos *beneficiarios* dispuestos a traspasar a otras personas los derechos adquiridos respecto de un lote, mediante el pago a FOMERREY de una tarifa de 1,500 pesos (actualmente, con el propósito de que los ocupantes de un lote que no pueden cubrir su saldo deudor y desean ofrecer el traspaso del mismo, encuentren con cierta facilidad a un adquirente, dicha cuota se ha reducido a la *mitad*).

Financiamiento.- El financiamiento al adquirente corre prácticamente en forma total por cuenta de la institución. El precio del terreno, como dijimos, es a pesos corrientes de hasta 15,000 pesos aproximadamente, los cuales se dividen en dos partes: un *enganche* de entre 1000 y 2000 pesos que puede ser pagado en *abonos*, y el saldo restante por el cual se cobra un interés *fijo* que en estos momentos es del 19%. Capital e intereses son cubiertos por el colono mediante *mensualidades* que van de 100 a 150 pesos durante un *plazo* de entre 7 y 10 años. Si una vez cubierto parte del monto del precio o la totalidad de éste, el interesado no desea continuar con el trámite, se le devuelve la *totalidad* de los abonos cubiertos. Por otra parte, dada la crítica situación económica por la que en estos momentos atravesamos los mexicanos, el organismo -como el resto de las instituciones que otorgan crédito- carga con el problema de *cartera vencida*.

La *escrituración* se realiza cuando el colono comprueba haber *cumplido* enteramente con el pago de los abonos relativos y, en su caso, de las cantidades que correspondan por traspaso o regularización; se lleva a cabo en un término máximo de tres meses, y devenga un costo de 400 pesos que en la actualidad se ha reducido a la *mitad* (con el propósito de estimular la regularización de predios cuyo costo ya ha sido cubierto o ello está por hacerse).

Cabe aquí mencionar que, conforme a lo establecido en la primera parte de la fracción III del artículo 734 del Código Civil vigente en el estado, el *terreno* adquirido a FOMERREY y lo que sobre el mismo se *edifique*, pueden asumir legalmente, bajo determinadas condiciones, el carácter especial de *patrimonio de familia*, lo cual indica que, en su caso, dichos bienes serían *inalienables* -prohibición de transmitirse la propiedad a terceros- y no estarían sujetos a embargo ni gravamen alguno, una vez que se “otorgue el título de propiedad correspondiente” (CEUM, 1991).

Apoyo y Asesoría al poblador.- Existe en el organigrama de la dependencia, una unidad administrativa con funciones de, entre otras, promoción, orientación y asesoría en materia de *autoconstrucción*, que pone especial énfasis en los fraccionamientos *recientemente* establecidos. Esto último se debe en parte a que, en el caso, por ejemplo, de los materiales (cartón, madera, lámina, block, cemento varilla, etc.) utilizados por los pobladores al edificar sus viviendas, “es notable encontrar mejores condiciones en los fraccionamientos más antiguos” (Zúñiga, 1991). A través de contactos formales directos con instituciones de educación superior -las cuales contribuyen con el *servicio social* de pasantes-, y con el apoyo voluntario de *profesionales* del diseño y la construcción, así como con la ayuda de especialistas en sistemas de autoconstrucción, el personal responsable de dicha unidad se da a la tarea de visitar las colonias beneficiarias con el fin de motivar a la población al uso de materiales y técnicas acordes a las *características socioeconómicas* de la misma. Junto a lo anterior, un *paquete* de materiales para construcción forma parte de estos apoyos. “El paquete contiene block, cemento, varillas, barrotes y láminas, suficientes para edificar *un cuarto* donde la familia pueda por lo pronto habitar, en tanto la vivienda se completa poco a poco”, nos informa un funcionario, confirmando con ello en parte la observación de Cortés Rocha, quién afirma que durante los procesos de autoconstrucción “en la primera etapa las viviendas son de un sólo cuarto, construidas en forma precaria y de aspecto sumamente pobre” (1985: 37). Para los casos de colonos que adquieren dichos paquetes, tales precariedad y pobreza quedan un tanto subsanados dado el tipo de los materiales que los componen, dejando así fuera de circulación los “materiales de desecho o deleznable, que pueden transportarse de un lugar a otro” (Cortés Rocha, 1985: 33) y que son típicos en los casos de terrenos invadidos.

El adquirente se encarga, entonces, de edificar *progresivamente* su vivienda y, en común con los demás colonos que habitan el fraccionamiento, desarrolla, también en forma progresiva, la infraestructura de servicios y vialidad. Para esto último reciben, por parte de la institución, el apoyo y asesoría necesarios en los procesos de *gestión* correspondientes. Cabe decir aquí, a reserva de circunstanciarlo más adelante, que a través del llamado *programa federal de combate a la pobreza* se distribuyen recursos vía municipios para invertirse en *obras de infraestructura*, beneficiándose así a los fraccionamientos de FOMERREY ubicados en las correspondientes áreas de derrama de recursos.

Gestión del Programa.- Los programas a que hemos hecho referencia, tienen como vehículo principal de *difusión* a los colonos mismos y a las organizaciones *sindicales* y *partidistas* que operan como *promotores* y *organizadores internos* de la población en los fraccionamientos. De ahí que, a este respecto, vale la pena exponer uno de los aspectos más relevantes en el proceso de la gestión pública inherente a FOMERREY, como lo es la presencia de las organizaciones populares mencionadas. Conforme a la caracterización detallada que de tal actuación hiciera -en una de nuestras entrevistas- un funcionario gubernamental con basta *experiencia* en el campo de la gestión pública urbana, y que fue reiterada por otros testimonios igualmente relevantes, todo lo cual, por otra parte, confirma lo ya dicho por estudiosos de la gestión pública urbana en México (Garza, 1978; Pozas, 1988; Schteingart, 1988), la tarea de dotar de suelo a personas de escasos ingresos realizada por FOMERREY ha estado desde su inicio hasta el momento actual, íntimamente ligada a la acción organizativa de sindicatos de trabajadores y organizaciones populares, integrados todos a los correspondientes *sectores* del partido político denominado Partido Revolucionario Institucional (PRI), al cual ha pertenecido la gran mayoría de los funcionarios que, en el estado, han ejercido desde 1929 algún cargo de elección popular.

La estructura operativa de la gestión pública FOMERREY, según declara nuestro entrevistado, tiene tres niveles. En el primero, el PRI -casi siempre a través de las antiguas Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y Confederación de Trabajadores de México (CTM)- y FOMERREY, entran en *contacto directo* para la *promoción externa* de la gestión. De ahí se pasa al segundo nivel, consistente en la promoción de la *organización interna* cuyos protagonistas son el *Administrador del Fraccionamiento* y sendos *representantes* de cada una de las confederaciones arriba citadas. Y en el nivel que sirve de base a la pirámide, aparece la *organización interna* del poblamiento, dividida, a su vez, en una *jerarquía* de cuatro niveles: *jefes de unión* (de colonos) pertenecientes a la CNOP o a la CTM, *jefes de acera*, *jefes de manzana* y, al final, los *colonos*. Al respecto, nuestro relator enfatiza: “es importante destacar la labor de los representantes de las centrales o confederaciones, e incluso en algunos casos de los *líderes de base*, ya que ellos desempeñan la doble función de promoción y de organización interna del poblamiento; de hecho, constituyen el *punte* entre la base y las instancias oficiales”; y agrega: “en todo caso los *agentes*, sean líderes de colonos, representantes del PRI o allegados a las instancias oficiales de promoción, se distinguen por una característica fundamental: su gestión, para los posesionarios, establece una *vía legal* de acceso a la tierra y a la construcción de la vivienda al alcance de sus posibilidades económicas”. Conviene aquí mostrar lo observado por Zúñiga (1991) respecto de “la central o grupo de pertenencia al asignarse el terreno” por parte de FOMERREY a sus pobladores: más del 94% de los colonos pertenecían entonces al PRI, ya fuera directamente (15.6%), o a través de su afiliación a la CNOP (32.18%), a la CTM (36.6%) o a la Confederación Regional de Obreros y Campesinos (CROC) (9.75%).

Resultados alcanzados.- Hasta el 24 de Mayo de 1996, el *total de lotes* existentes en los fraccionamientos desarrollados por la institución en 13 de los municipios del estado (incluidos todos los ubicados en el área metropolitana de Monterrey) era de 107,438, (FOMERREY, 1996) a los cuales podemos restar -para el cálculo del número total de familias que habitan en ellos- un estimado de 8.36% (calculado y extrapolado por nosotros con datos obtenidos por

Zúñiga en su estudio de 1991) correspondiente a lotes *de uso no habitacional* (comercio o servicios), baldíos, casas no habitadas y viviendas en construcción (7,684), dando un total de 99,754 lotes, en cada uno de los cuales podemos esperar habitan en promedio un número de personas cercano a la media de *habitantes por vivienda* registrada en 1995 (INEGI, 1996) para el estado de Nuevo León (4.47), arrojando como resultado 445,900 habitantes. Siendo en este momento la población del estado de 3'549,273 personas (INEGI, 1996), podemos fácilmente concluir que al menos el 12.56 % de ella *habita* en los fraccionamientos FOMERREY. Por lo que se refiere al *área metropolitana de Monterrey*, la cual alberga al 82% de la población total del estado, es decir, 2'913,684 habitantes (INEGI 1992), los 91,452 lotes FOMERREY (habitados aproximadamente por 408,790 personas) localizados dentro de sus límites, deben contener cerca del 14% de la mencionada población.

Al *interior* de los fraccionamientos, como ya fue expuesto anteriormente, suelen darse algunas situaciones *legalmente irregulares* por diferentes motivos -atraso en los pagos, documentación incompleta, cesiones defectuosas, etc.-, además de otros tipos de *modificaciones* en la situación legal de los predios. Con relación a esto, de 1991 a 1994 la institución registró 18,310 movimientos entre *reasignaciones, traspasos y lotes regularizados*. En virtud de que el informe que consigna estos datos no los desglosa por municipio, no sabemos con exactitud cómo impactaron en el área metropolitana de Monterrey. Sin embargo, tomando en cuenta que las regularizaciones corresponden, según la información, a fraccionamientos *anteriores* a 1991, y que el peso relativo de los lotes ubicados fuera de dicha zona -la mayoría en fraccionamientos creados *recientemente*- es de sólo un 8.32 %, podemos esperar que este comportamiento estadístico refleje un resultado *proporcional* en la distribución por municipios de los movimientos mencionados.

Conforme a datos contenidos en uno de los comentarios de nuestros informantes, actualmente, en cuatro fraccionamientos (4470 lotes) existe *servicio colectivo* de agua potable, mientras que en once (7613 lotes) se cuenta con la distribución en *pipas* del vital líquido, o sea, el 4.5 y el 7.6%, respectivamente, del total de lotes virtualmente habitados en todos los fraccionamientos FOMERREY. El resto, 87.9% cuenta con tomas domiciliarias, lo cual representa en 1996 una mejora frente al 80% reportado en 1991 (Zúñiga). Si consideramos sólo los siete municipios que tradicionalmente han compuesto el área metropolitana de Monterrey, el número de lotes con servicio colectivo y el correspondiente a distribución en *pipas* resulta, respectivamente, de 3,300 y 4337, por lo que el número de viviendas con *tomas domiciliarias* de agua potable ascendería actualmente a cerca del 92%. Todos los fraccionamientos se encuentran *electrificados*, algunos de los cuales tienen *medidor colectivo*. Recordemos que en 1991 el 98.7% de las viviendas localizadas en los mismos contaban con este servicio (Zúñiga).

En todos los fraccionamientos, las familias que los habitan disponen de *servicios educativos*, en los que se imparte, al menos, educación pre-escolar, primaria y secundaria. Algunos fraccionamientos acceden geográficamente a planteles de *nivel universitario*. El servicio de transporte es *accesible* a todos los fraccionamientos

Problemas surgidos.- Los problemas más importantes que se presentan en la implementación de los programas son tres: el *económico*; las limitaciones relacionadas con las *reservas territoriales*, y la acción de algunos *líderes*..

El primero, se traduce en la *escasez de recursos*, producto de la descapitalización derivada de dos factores: la reducción por efecto de la inflación del valor del *capital recuperado*, puesto que la magnitud de ésta sobrepasa, generalmente, la tasa de interés que la institución cobra a los acreditados; y el problema de la *cartera vencida*, respecto del cual -según lo manifestado por uno de nuestros informantes- FOMERREY, “fiel a su encomienda de servir a las familias económicamente más humildes, *no procede* en contra de los deudores morosos, sino, más bien, establece esquemas de recuperación de recursos que favorezcan, a su vez, a los acreditados; ejemplo de ello es un esquema recientemente implementado, el cual ofrece *descuentos* adicionales en los pagos y en el costo de algunos servicios administrativos relacionados con la regularización de la situación de los beneficiarios considerados como acreditados de la institución”.

Por otra parte, la limitación de las reservas territoriales, se debe a dos motivos: al *alto costo* de la tierra dentro del área metropolitana, lo cual reduce las posibilidades de oferta de tierra por parte del organismo, y al rápido crecimiento de la *demanda*, producto, a su vez, de dos factores. Uno consiste en el *incremento* actual del número de familias que habitan los fraccionamientos FOMERREY ya existentes, por virtud del cual los jóvenes con planes matrimoniales, aspiran a obtener, tal como lo hicieron sus padres, un terreno para establecer su hogar; el otro factor está relacionado con la *corriente migratoria* hacia el estado proveniente especialmente de los estados de la región noreste de la república, “en los cuales -nos narraba un funcionario- ante la falta de programas de tierra similares al nuestro, se genera una demanda que busca satisfacción en nuestro estado y que es promovido por la expectativa creada por el bajo precio de los terrenos en nuestros fraccionamientos, lo cual se expresa en frases hechas como: en FOMERREY regalan los terrenos”.

Los líderes representan un problema cuando valiéndose de las necesidades de las familias de escasos recursos, tratan de promover *intereses políticos* personales o de partido, presentando ante la institución demandas de tierra en tiempos y formas tales que resulta *imposible* responder positivamente dentro de los marcos legales y económicos imperantes.

En la actualidad no se presentan problemas serios de invasiones en las *reservas territoriales* manejadas por FOMERREY, ni casos de invasión masiva en otras propiedades que obliguen luego al organismo a disponer de sus reservas con fines de reubicación, aunque sí existen problemas de *regularización* derivados de invasiones efectuadas en anteriores administraciones gubernamentales. “Cuando alguna persona invade un terreno, promovemos inmediatamente las *acciones legales* que correspondan, puesto que no es correcto por ningún concepto que alguien se apodere ilegítimamente de lo ajeno”. expresaba con determinación el titular de una unidad administrativa.

En realidad, en la institución, cada caso se trata de acuerdo a sus *particulares características*. Por ejemplo, el Departamento Jurídico se encarga de los problemas

relacionados con la *situación irregular* de algunos terrenos - sobre todo en el caso de antiguas invasiones en predios *públicos* pendientes de atención-, dado que en ocasiones, éstos, por el motivo mencionado, no pueden ser escriturados, obligando a la institución a intervenir a fin de *acordar* con los ocupantes la solución más viable. En casos como estos, suele aparecer la *gestión mediadora* de las autoridades del municipio involucrado.

A pesar de las comprensibles dificultades económicas por las que FOMERREY pasa actualmente, los proyectos de *nuevos* fraccionamientos siguen adelante, obviamente a un ritmo por demás lento comparado con la magnitud de la demanda. Un funcionario involucrado en esto, nos decía: “Está por llevarse a cabo un proyecto que se llama provisionalmente La Unión y que posteriormente será definitivamente bautizado con un nombre más o menos cercano a Nuevo León Unido”.

Finalmente, mencionemos que hace algunos años Fomento Metropolitano de Monterrey puso en marcha un programa de *construcción* y *venta* de casas y pies de casa, que finalmente quedó interrumpido por falta de recursos y financiamiento a los adquirentes potenciales, algunos de los cuales pudieron obtener créditos por parte del Banco Obrero, institución bancaria de cobertura nacional administrada por sindicatos de trabajadores.

4.2 Plan Tierra Propia

Debemos recordar, antes de exponer las características de este programa, que los actos comúnmente llamados de *invasión*, cualquiera que sea el suelo sobre el cual se realicen, constituyen un *despojo* que la ley tipifica como delito. En consecuencia, tratándose de bienes inmuebles propiedad del Estado o de particulares, éstos pueden denunciar los hechos ante las autoridades competentes a fin de efectuar el *desalojo* inmediato de los invasores, utilizando, si para ello fuere necesario, el recurso de la *fuerza pública*, sin que legalmente tenga que mediar con los mismos negociación alguna. Planteamos esto más que nada para destacar que, si bien la *regularización* de la tenencia de la tierra es uno de los medios más socorridos en la búsqueda de suelo para edificar la vivienda precaria, apoyado incluso en la *actitud ideológica* de algunos funcionarios que consideran a las invasiones como “una forma socialmente explicable de reparto de la tierra urbana” -según lo expresado por uno de nuestros entrevistados-, la *actitud formal* de cualquier administración gubernamental, no obstante el disimulo manifestado a este respecto en infinidad de casos, será siempre la de *autoridad*, basada en el imperativo social de cumplimiento de la ley. De ahí que en los últimos años, en el estado de Nuevo León, la *tolerancia* gubernamental ante las invasiones ha estado ausente con mucha frecuencia, no obstante los 385,273 habitantes adicionales que Nuevo León recibió, vía nacimientos o migración, entre 1990 y 1995 (INEGI, 1996:12). Y aún cuando las invasiones, aunque en menor cuantía, se siguen presentando, el esfuerzo de las autoridades se enfoca ahora a la legalización de hechos consumados tiempo atrás, algunos incluso, con muchos años de antigüedad. En esta tarea están actualmente inmersos algunos organismos de entre los que destaca el Plan Tierra Propia.

Origen y Objetivo.- Este programa de *regularización de la tenencia de la tierra urbana* representa, después de FOMERREY, la acometida más importante por parte del gobierno del estado para facilitar a los grupos sociales de escasos recursos la tenencia *legal* de la tierra. Al inicio se trató de un programa *complementario* de las acciones emprendidas por aquél organismo, aunque administrativamente autónomo. Recientemente, se ha convertido en la Coordinación de Regularizaciones Urbanas -que cuenta con dos departamentos: Regularizaciones Urbanas, y Control y Supervisión-, dependiente de la Dirección de Regularización de la Tenencia de la Tierra y Asignaciones de FOMERREY.

El Plan Tierra Propia fue creado para regularizar la tenencia de tierra propiedad de *particulares* pero en posesión ilegal de personas que accedieron a la misma principalmente mediante actos de *invasión*. El papel que el programa desempeña en este caso es el de *conciliador* de intereses, a fin de intermediar una solución *negociada* entre propietario y posesionario consistente siempre en la celebración de la *compraventa* correspondiente.

El programa Tierra Propia contaba, no hace mucho, con 40 o más elementos para atender los expedientes en *rezago* y los pocos que se han formado recientemente a partir de su incorporación a FOMERREY. El total de *casos* individuales en trámite en dicho programa en estos momentos, según el cálculo del titular de una coordinación, es aproximadamente de 1200, pero ahora sólo se cuenta con cuatro personas para dar a los mismos el curso correspondiente. Otro de los funcionarios interrogados al respecto determinó en 250 el número actual de *expedientes* en trámite, cada uno conteniendo distinta cantidad de casos individuales

El Trámite.- Para que el organismo intervenga en un caso particular, sea individual o colectivo, debe recibir la *solicitud* del interesado, ya se trate del *poseionario* o poseionarios, o del mismo *propietario*. A continuación, el organismo inicia la gestión de conciliación y de *acuerdo* entre las partes, particularmente por lo que se refiere al *precio* del terreno y al *plazo* para el pago del mismo, el cual se fija con base en las pretensiones del propietario y el *ingreso* del poseionario. Las partes, de esta manera, efectúan lo que los funcionarios de la institución llaman "comparecencia", término que indica la existencia de un acuerdo *libremente* realizado y *oficialmente* respaldado y con base en el cual se *documentarán* los pagos periódicos que el colono depositará en favor del vendedor en la Tesorería del estado.

Otro de los aspectos destacados en la operación del programa, es la celebración de convenios con instituciones que, de acuerdo a la ley, deben intervenir en los procesos de legalización, como es el caso de la *fe pública* prestada por los notarios públicos. Así, el Colegio de Notarios Públicos de Nuevo León, en *acuerdo* con las autoridades estatales -particularmente con la Secretaría General de Gobierno- cumplimentó una reducción substancial en el monto de los *gastos notariales* devengados por la escrituración de terrenos regularizados por el programa. Del mismo modo, el Plan absorbe las *tarifas* relacionadas con los levantamientos topográficos y la elaboración de planos.

Financiamiento.- En principio, es el *vendedor* el que financia la adquisición del predio, al aceptar que el colono pague en *abonos* el precio pactado, sin perjuicio de que, excepcionalmente y en teoría, el Plan, si cuenta con recursos para ello, pueda otorgar al

adquirente un *crédito* en condiciones semejantes a las acordadas con el vendedor a fin de que se pueda cubrir de inmediato a éste parte o la totalidad del adeudo. De todos modos, el adquirente pagará un *interés* anual sobre saldos que generalmente no excede de un 4%. El precio de los lotes es muy diferente entre los distintos casos que se presentan, puesto que en ello influye, además de las pretensiones del propietario y posibilidades del colono, otros factores también muy variados como la localización, *dimensiones* y *topografía* de los terrenos. “Cada caso es tan característico y diverso de los demás, que no es posible establecer un promedio”, leemos en una de las entrevistas levantadas.

La segunda parte de la fracción III del artículo 734 del Código Civil para el estado de Nuevo León, permite, al igual que en el caso de terrenos FOMERREY y con las mismas características, la constitución del *patrimonio de familia* para los inmuebles adquiridos por la vía aquí descrita, lo cual se instrumenta mediante la cláusula *patrimonial* que se agrega al *contrato* de compraventa relativo, respaldada, además, por una cláusula *testamentaria* que favorece a los hijos y al cónyuge que sobrevive.

Gestión y Asesoría.- Si bien en teoría el posesionario y el particular propietario se ponen de acuerdo en las condiciones de la compraventa concertada a través del programa, lo cierto es que en un gran número de casos la legalización es *masiva*, de modo que requiere de un liderazgo *promotor* de la gestión. A este respecto, se puede hablar de una cierta “profesionalización”, es decir, de la intervención en el proceso de personas cuya *experiencia* en la materia y ubicación en *organizaciones* laborales y políticas influyentes ante el sector gubernamental, las hace verdaderos profesionales de la gestión urbana representando a grupos de personas de escasos recursos. Quien informó sobre las características de la estructura operativa de la gestión pública FOMERREY, además exfuncionario del Plan Tierra Propia, nos comenta: “Al igual que los agentes de FOMERREY, los *agentes* del plan tierra propia, sean representantes *formales* del organismo o de las centrales del PRI, reciben el respaldo de los *organismos oficiales*; los representantes de las centrales -también aquí especialmente CNOP y CTM- se han convertido en una *pieza clave* de la gestión pública de la tierra y la vivienda”.

Puesto que la gestión de los intereses del poblador y del propietario de la tierra son parte substancial del programa, ambos, y en particular el primero, reciben por parte del Plan toda clase de *apoyo* en materia jurídica.

Resultados alcanzados y problemas surgidos.- La información obtenida en nuestro trabajo de exploración consigna la ausencia de datos estadísticos sobre las acciones realizadas por el Plan Tierra Propia a partir de su fundación. No obstante, las acciones contabilizadas de 1991 a 1995 dan un total de 10,416 escrituras (COPLADE, 1994). Por otra parte, los comentarios externados por los funcionarios acentúan el hecho de que, no obstante haberse avanzado en la escrituración y consecuente legalización de predios en casos individuales, globalmente la situación se encuentra como al principio, debido a cuatro situaciones de fundamental importancia.

La primera de ellas está relacionada con el *crecimiento* de la población y consiste en el surgimiento de *nuevos* casos. La segunda está sustentada en el derecho de propiedad privada de la tierra garantizado por nuestro sistema jurídico, y se refiere a la *negativa* reiterada y *absoluta* de algunos propietarios a vender sus terrenos, no obstante la antigüedad de la invasión que en ocasiones data de hace treinta o más años. En tercer término, la dinámica misma de los grupos de invasión genera *desacuerdos* en el seno de las mismas comunidades, donde la intervención de los *líderes* no deja de ser un factor fuertemente influyente. Por último, en los expedientes donde el acuerdo y la comparecencia ya se llevaron a cabo quedando así resuelta la parte del trámite más complicada y difícil, las condiciones económicas *precarias* de los pobladores impiden que el proceso llegue a feliz término, dado que respecto de un determinado predio, el atraso en el pago de los abonos por parte de *algunos* colonos constituye un obstáculo insalvable para aquellos pobladores que ya han *cubierto* la totalidad de su adeudo, ya que si éstos esperan obtener la escrituración correspondiente deben esperar también a que los *morosos* finiquiten su compromiso crediticio. Esto último se debe, principalmente, a que siendo *uno* el *predio* invadido -aunque varios los lotes ocupados-, la traslación de la propiedad sólo se puede efectuar legalmente en *un único acto*, el cual sólo se podrá realizar cuando la *totalidad* de los compradores hayan cubierto el costo de la *universalidad* de dicho predio.

4.3 Acciones por parte de las administraciones municipales

En los *municipios* del área metropolitana de Monterrey, se han venido realizando acciones de apoyo a la vivienda por parte de las autoridades, especialmente en materia de *regularización* de la tenencia de la tierra y de obras de *infraestructura* en colonias populares. A continuación, exponemos las características de los programas relativos a la primera de las categorías mencionadas.

Origen y objetivo.- Estos programas tienen su origen en el hecho de que los municipios del área metropolitana de Monterrey enfrentan, cada uno en diverso grado, las dificultades que surgen en la prestación de los servicios propiamente *municipales*, cuando los beneficiarios de los mismos son grupos asentados *irregularmente*. Tales dificultades son muy patentes en la prestación de algunos servicios, como sucede, por ejemplo, con el obstáculo que para la *instalación* de alumbrado público y *recolección* de basura representa la inexistencia de un *trazo* adecuado en la *vialidad*; o con los perjuicios que sufren las haciendas municipales por la falta de pago del impuesto *predial*, limitando así, aún más, los recursos disponibles para la realización de dichos servicios. Ello, aunado a manifiestas motivaciones de carácter *político*, hace surgir en las autoridades municipales un interés especial en *participar*, dentro de los límites de sus atribuciones y recursos, en los procesos de *regularización* de la tenencia de la tierra. Así, baste como ilustración, el énfasis puesto en la problemática aquí tratada por el actual alcalde de Ciudad Guadalupe en su primer informe de gobierno, donde, en un capítulo especial denominado Asentamientos Humanos, dice a la letra:

Siendo Ciudad Guadalupe un municipio que alberga decenas de asentamientos irregulares establecidos a lo largo del tiempo y sin contar con un censo real de los

mismos, al principio de esta gestión se procedió a elaborar un expediente... Buscando la regularización de estos asentamientos, actualmente 50 de ellos están en proceso de regularización y treinta en escrituración. A la fecha ya son 97 las familias que se han reubicado, pero todavía en los márgenes de los ríos La Silla y Santa Catarina existen 700 familias que deben ser reubicadas para brindarles la oportunidad de una vivienda digna y una mejor calidad de vida... No permitiremos por ningún motivo nuevas invasiones. Seguiremos gestionando el apoyo de FOMERREY en este sentido (Elizondo, 1995: 21).

En esta línea, algunos municipios del área metropolitana han puesto en marcha programas de regularización de áreas urbanas que, de acuerdo a las normas legales de la materia, siendo de *propiedad municipal* -para ser destinadas a la constitución de equipamiento-, el crecimiento urbano y la incidencia de diversos factores económicos, políticos y sociales las han convertido en suelo para *uso habitacional* por virtud de actos de *invasión*.

No se ha inventariado hasta el momento en forma definitiva la totalidad de las áreas municipales existentes dentro de los límites del área metropolitana de Monterrey, aunque sí está en camino al respecto un escrupuloso proceso de revisión. En el caso de Monterrey, por ejemplo, en 1995, se elaboró un análisis detallado para lograr el ordenamiento definitivo "de los 62 fraccionamientos de FOMERREY, ubicados dentro del perímetro de la ciudad. Y en coordinación con esta entidad estatal se revisó una superficie total de 8 millones 025 mil metros cuadrados de áreas municipales" (Hinojosa, 1995:10). Algo semejante ocurre en el resto de los municipios, algunos de los cuales han desarrollado últimamente campañas tendientes a estimular la iniciativa de los colonos asentados irregularmente en áreas municipales a fin de lograr su participación en las acciones de legalización llevadas a cabo por las autoridades.

Todos los municipios del área metropolitana, con excepción de San Nicolás de los Garza -por los motivos que luego explicaremos-, están realizando en estos momentos acciones en tal sentido. A continuación pasamos a exponer las diferentes características que dan forma a dichos programas y los resultados alcanzados hasta ahora.

El trámite-- El procedimiento se inicia a solicitud de parte interesada, en este caso el *poseionario*, en muchas ocasiones estimulado por la propia autoridad. El solicitante debe acreditar sobre todo la existencia de la *posesión* y la *antigüedad* de la misma, además de otras circunstancias que se les relacionan. Cubierto lo anterior, se llevan a cabo el levantamiento *topográfico* y el *avalúo* del inmueble a fin de dictaminar, respectivamente, la viabilidad urbanística del predio y las características económicas del mismo. A continuación, el *cabildo* estudia y, en su caso, *aprueba* -lo cual es lo más frecuente- la traslación del dominio -mediante *venta* la mayoría de las veces- del predio o predios puestos a su consideración. A continuación, la declaratoria de *viabilidad y aprobación del proyecto* correspondiente queda a cargo de la Secretaría de Desarrollo Regional y Urbano del Gobierno del Estado. Enseguida, se turna el expediente al Congreso del estado, con la solicitud, por parte del municipio, de *desafectar del servicio público* el inmueble o inmuebles objeto del trámite, lo cual, si procede y así lo califica

dicha autoridad -como suele suceder en la gran mayoría de las ocasiones- da lugar a la declaratoria correspondiente *en favor* del posesionario o poseionarios solicitantes, misma que se *publica* en el Periódico Oficial del estado. A partir de ese momento puede ya efectuarse el trámite de *escrituración* relativo donde se formalizarán los términos del contrato de compraventa que celebran municipio y el ahora adquirente..

Financiamiento.- Hasta antes de iniciar el trámite de *escrituración* del terreno, el colono no eroga ningún gasto oficial, salvo el que se refiere a los costos del *avalúo* y el *levantamiento topográfico* cuando el municipio no cuenta con presupuesto para subsidiarlos. En cuanto al pago de cantidades "para gastos de tramitación" por virtud de la intervención de "gestores", el comentario vertido al respecto por algunos de los funcionarios municipales entrevistados, señala con toda claridad, que la práctica del *intermediarismo* está siendo erradicada mediante la constante exhortación a los pobladores para que realicen sus trámites *directamente* ante la dependencia municipal que corresponda.

En cuanto al trámite de *escrituración*, su costo corre, en principio, por cuenta del *comprador*, aplicados, en su caso, los descuentos, subsidios, plazos y demás *facilidades* que los ayuntamientos hayan determinado otorgar a los beneficiarios del programa.

Como sucede con FOMERREY y Tierra Propia, también en los casos aquí reseñados, es legalmente factible la constitución del *patrimonio familiar*.

Otras gestiones.- En lo que atañe a invasiones de propiedades *privadas* y de áreas no municipales de propiedad *pública*, hemos expuesto ya, respecto a las primeras, la forma cómo, a través del programa Tierra Propia, se efectúa la regularización relativa. Sin embargo, es necesario agregar aquí que, en muchos casos, los colonos acuden a solicitar la regularización de sus posesiones *ante* las autoridades municipales, recibiendo de éstas la *orientación* y, en algunos casos, la *asesoría* necesarias para que los mismos puedan acceder a los servicios que proporciona Tierra Propia. En cuanto a las áreas de propiedad pública no municipales, especialmente tratándose de *lechos* de ríos invadidos, se ha dado el caso de una participación más activa por parte de algunas administraciones municipales -Guadalupe, por ejemplo-, las cuales logran convenir con los poseionarios el *traslado* de sus viviendas a un predio de propiedad particular previamente gestionado, quedando a cargo de los mismos el pago al municipio de un *módico* enganche y mensualidades de *bajo monto*. Otro ejemplo de este procedimiento, pero con la participación de FOMERREY como agente inmobiliario, lo constituye el Municipio de Santa Catarina, el cual desarrolla actualmente un proyecto de *reubicación* de asentamientos irregulares localizados también en lechos de ríos y otras propiedades de carácter federal. En materia de paquetes de materiales para construcción, sin llegar a formar parte de un programa propiamente dicho, los municipios del área metropolitana realizan *esporádicamente* algunas *acciones*.

Además de las acciones relacionadas con la regularización de la tenencia de la tierra que hemos descrito en los anteriores párrafos, las administraciones municipales coadyuvan a la solución del problema de la *falta de vialidad adecuada* y de la *introducción de servicios* en las colonias y fraccionamientos donde habitan familias de escasos recursos.

Origen.- El origen de estas acciones lo encontramos en la mezcla de recursos resultante de amalgamar el *programa federal de combate a la pobreza* -antes PRONASOL-, principalmente, con los esfuerzos presupuestarios que para el mismo fin despliegan los gobiernos *estatal y municipales*, y con la colaboración -económica, muchas veces, o aportando mano de obra, otras- de los pobladores *beneficiarios*.

Implementación del programa.- Como lo hemos comentado ya, las administraciones municipales, en el curso de su quehacer, enfrentan dificultades relacionadas con la introducción y prestación de algunos servicios públicos, así como con la inexistencia de un trazo adecuado en la vialidad, lo que, aunado a manifiestas motivaciones de carácter político, hace surgir en las autoridades municipales un interés especial en contribuir a la solución de estos problemas. De ahí que, en casos como los mencionados, las *autoridades* de los municipios del área metropolitana tomen la *iniciativa* promoviendo entre los colonos su *participación* en diversos esquemas de instrumentación de los correspondientes programas. Es éste, entonces, el principal punto de arranque -sin faltar, desde luego, la exigencia directa, individual o colectiva, ante las autoridades, por parte de los interesados. A este respecto, una acta de cabildo de uno de los municipios del área metropolitana de Monterrey ilustra:

Enseguida hizo uso de la palabra el C... quien dijo: hubo una petición de los vecinos de que se pavimentaran las calles, después se les vendió la idea de que no se hiciera nada más alguna calle aislada, nada más una, que si se quería subir el nivel de calidad de vida de toda la colonia era conveniente que estuviera pavimentada toda la colonia, no nada más alguna parte... (RACM, 1995: 18).

Desde luego que, antes de contactar a los vecinos para la *promoción* de la obra, las autoridades municipales, a través de la Secretaría de Obras Públicas del municipio de que se trate -como organismo *técnico*- en coordinación con una *comisión* del mismo nombre integrante del Ayuntamiento -*órgano decisorio*- elaboran los estudios, proyectos y presupuestos conducentes.

El paso siguiente consiste en presentar a la consideración del pleno del Ayuntamiento municipal, el dictamen del *proyecto de obra* que la Comisión de Obras Públicas elaboró, solicitando la aprobación para declarar de *interés público* la obra pública propuesta. Esta declaración es importante porque constituye el *sustento jurídico* que servirá de base al ejercicio del *presupuesto* relativo y se tomarán las decisiones *operativas* necesarias, además de sustentar la acción *económico-coactiva* de las autoridades cuando los convenios debidamente instrumentados *no* son acatados por los pobladores obligados -sobre todo en cuanto al *pago* de las cantidades concertadas en dichos convenios.

A partir de lo anterior, las obras de pavimentación, construcción de banquetas e introducción de servicios, se llevan a cabo, quedando sujetas a las eventuales circunstancias de tiempo y oportunidad propias de esta clase de actividades.

Financiamiento.- Afirmamos más arriba que el programa aquí comentado se define en razón de los recursos financieros aportados para la realización del mismo, y que los

provenientes del gobierno federal son los de *mayor impacto*. En efecto, de 1989 a 1994 - cuando los recursos PRONASOL se aplicaban vía los gobiernos *estatales*- el *gasto federal* ejercido a través del Programa Nacional de Solidaridad en el estado para la realización de obras de pavimentación en colonias populares, representó un 47% del total, aportando el *gobierno estatal* y los *beneficiarios* un 38% y un 9%, respectivamente, quedando cubierto con crédito el 6% restante (COPLADE, 1994). A partir de 1995, los recursos del Programa de Combate a la Pobreza se entregan *directamente* a los municipios mediante mecanismos de presupuestación y avance de obra previamente delineados. Por ejemplo, en 1995, en el municipio de Monterrey, del 100% de recursos ejercidos en la construcción de pavimento, la instalación de tubería para la introducción de agua potable y la colocación de tubería para drenaje sanitario, la federación aportó el 48%, quedando en manos del *estado, municipio* y *vecinos* beneficiados el restante 52% (9%, 22% y 21%, respectivamente) (Hinojosa, 1995: 24). En cuanto a la participación económica que corresponde a estos últimos, tomados colectivamente, su aportación varía sin exceder, generalmente, de un monto equivalente al 50% del valor total de la obra. Dicha aportación es *financiada* la mayoría de las veces por el municipio, comprometiéndose los vecinos al pago de la misma en parcialidades módicas -casi siempre *mensualidades*- documentadas a un plazo de entre uno y tres años. Cuando alguno de los colonos, a pesar de estar obligado al pago correspondiente a su participación, manifiesta no contar con recursos para cubrirlo, “se le manda al Dif (sic), se le hace un estudio, si efectivamente no puede cooperar, se le exenta de ese pago, eso sería estudiando los casos que así se requirieran..” (RACM, 1995: 19), expone un funcionario municipal en el acta de cabildo antes citada.

Asesoría a pobladores.- La *obra pública*, por definición, queda a cargo de las *dependencias* a las que las leyes o reglamentos encomiendan esa función. Entonces, el cumplimiento de las especificaciones *técnicas* y demás requisitos, deben quedar en manos de *profesionales* relacionados con dicha actividad. De ahí que en los casos en los que el poblador aporta *mano de obra*, éste es incorporado al sistema de organización y ejecución del trabajo establecido por la correspondiente dependencia municipal.

En cuanto a la *gestión* ante las autoridades por parte de los interesados para la realización de las obras, uno de los funcionarios consultados nos explicó que aún persiste la existencia de *líderes* con intereses políticos que intentan representar a grupos de vecinos, fracasando casi siempre en su intento, debido a que las autoridades municipales ponen en práctica importantes programas de *promoción* de obra pública. Al respecto, otro funcionario, aludiendo a un caso particular, narra cómo los vecinos y las autoridades llegaron a un acuerdo específico: “¿cómo se acordó la derrama del 50%?, esto fue a través de mucho trabajo de promoción con los distintos vecinos de San Bernabé y la asamblea de este sector de San Bernabé, tomó la decisión de que así fuera la derrama y la promoción fue junto con la asamblea, autorizada por los vecinos”.(RACM, 1995: 20).

Resultados alcanzados.- Es difícil establecer los resultados obtenidos por las administraciones municipales a lo largo de los años en materia de regularización de tenencia de la tierra y de urbanización en colonias populares. Ello, debido a que en algunos casos no siempre su *participación* aparece con claridad en las estadísticas oficiales, quedando la misma

muchas veces *escondida* tras el registro de acciones referidas sólo a las autoridades estatales o federales, además de algunos “accidentes” ocurridos aparentemente por el cambio de mandos municipales que de acuerdo a la ley sucede cada tres años. El titular de una unidad administrativa directamente responsable de asuntos relacionados con los asentamientos humanos, comentó: “No poseo información anterior a la gestión de la actual administración municipal. Cuando asumí el cargo en esta oficina, me encontré sin archivos; éstos se perdieron totalmente, fueron quemados” Por tal motivo, en casos como los señalados, sólo es posible acceder a datos referidos a hechos que ocurrieron recientemente.

En cuanto a la importancia que asume la regularización de áreas municipales invadidas, el caso de Monterrey es el más revelador. Tomando como base de legalización de dichos predios los decretos de *desafectación* emitidos por el Congreso Local, tenemos que de 1969 a 1995 fueron regularizados un total de 690,886 metros cuadrados en favor de 3,353 familias. Estos números equivalen a cerca del 60% y a más del 42%, respectivamente, de la totalidad de áreas y lotes no municipales ocupados por posesionarios.

Santa Catarina es un buen ejemplo de la importancia que reviste la participación de las autoridades municipales en la realización de obras de infraestructura en colonias populares. En el ejercicio 1994-1995 del gobierno municipal, los beneficiados con obras de alcantarillado fueron 7315 personas; con agua potable 315; con pavimentación 3155. En el mismo período dicha administración puso en práctica acciones de apoyo a la autoconstrucción mediante la entrega de 120 paquetes de materiales a igual número de familias, lo cual representa la forma típica como los gobiernos municipales intervienen en este rubro.

4.4 Fondo Nacional de Habitaciones Populares

Origen y Objetivos.- Este fondo *financiero* fue creado por la Federación para toda la república con la finalidad de otorgar *créditos blandos* -préstamos a bajo interés y largo plazo- a familias de escasos recursos, para aplicarse a “programas de vivienda progresiva y de lotes con servicios” (Ruiz, 1994:2361). En el estado de Nuevo León, según manifestó en entrevista un funcionario, “el Fondo apoya la *construcción de vivienda* o la realización de obras correspondientes a proyectos de *urbanización progresiva*”. En un momento dado, pueden los recursos alcanzar para llevar a cabo ambas acciones; sin embargo, comenta nuestro relator, “algunas veces no es posible pavimentar”

La atención a la población se realiza a través de *oficinas delegacionales* establecidas en las entidades federativas donde el organismo a puesto en marcha programas específicos. La Delegación Nuevo León, en 1995, pasó a llamarse “Representación”, y cuenta a partir de entonces con un total de cuatro personas -el representante, un supervisor de obra y dos auxiliares-, para la realización de las tareas que se le tienen encomendadas, siendo que en sus mejores épocas la plantilla llegaba a los 50 empleados. No cuenta en este momento con personal secretarial, “además de haber abandonado nuestra sede original -nos platicó uno de los empleados- para ocupar esta pequeña casa-habitación acondicionada para oficinas”.

Requisitos y Trámite.- Para que el programa del Fondo pueda *operar*, deben existir previamente tres situaciones: a) una *Asociación* legalmente constituida que tenga integrados o en proceso de formación expedientes relativos a una lista de *solicitantes*; b) La tenencia en propiedad de un *terreno* por parte de la Asociación, y c) que dicho predio cumpla con las características *topográficas* adecuadas a la introducción de servicios. Por lo que toca a los interesados, cada uno deberá comprobar *no ser propietario* de bien inmueble alguno, ser *jefe de familia* y recibir ingresos *menores* a dos y medio salarios mínimos. Sobre estas bases, cualquier asociación constituida por *colonos* o por *particulares* cuyo objeto sea dotar de vivienda a personas de escasos recursos, está en condiciones de solicitar un crédito a FONHAPO.

La asociación peticionaria, puede iniciar la gestión directamente o mediante la intervención que en su favor haga ante el Fondo alguna institución pública o privada u otro tipo de organización, que en razón de sus actividades e importancia son vehículo de comunicación *más rápido y eficaz*. Ejemplo de ello en Nuevo León son las *gestiones* realizadas por el gobierno del estado, por la Confederación Nacional de Organizaciones Populares y por la administración municipal de Monterrey, para la obtención ante el FONHAPO de apoyo financiero en beneficio, respectivamente, de un grupo de pobladores damnificados por los efectos de un huracán en 1988 -atendidos en Ciudad Guadalupe por la Asociación Gilberto, A. C.-; de 200 familias asentadas en terrenos de Villa de García, y de un grupo de trabajadores municipales organizados en torno de un proyecto de edificación de departamentos en la colonia Sierra Ventana, municipio de Monterrey.

Presentada la solicitud, y acreditada la existencia por parte de la asociación de los requisitos arriba mencionados, el Fondo *resuelve* si continúa o no corriendo los trámites relativos, dependiendo ello en gran medida de la disponibilidad de *recursos*. “La Asociación se tarda en ocasiones hasta tres años para cumplir con los requisitos, en especial para la *adquisición del terreno*”, reseñaba uno de los funcionarios entrevistados.

Si la institución decide *continuar* con los trámites, proporciona la *información técnica* y financiera conducentes a la Asociación peticionaria, a fin de que ésta elabore y presente el *proyecto* relativo, el cual -de resolverse afirmativamente su factibilidad- podrá ser también apoyado financieramente, celebrándose, entonces, el *convenio* respectivo. Resuelto lo anterior, la asociación se responsabiliza de que las *obras* de construcción se lleven a cabo, debiendo contratar un *asesor técnico* elegido de un padrón presentado por el Fondo, a fin de *supervisar* el avance y costo de la obra en realización. Según Ruiz (1994: 258), entre los cambios recientes al sistema FONHAPO, “sobresalen la adopción del mecanismo de subasta pública...” para el otorgamiento a constructoras particulares del *contrato de obra* a efectuar. Conforme a uno de los testimonios obtenidos en las entrevistas, la Asociación contrata, de acuerdo a *sus criterios*, con la empresa constructora que ejecutará la obra.

No siempre los convenios llegan a feliz término, aunque ello no es imputable en la mayoría de los casos a FONHAPO. Cuando, por ejemplo, se convino la construcción de edificios de departamentos en Sierra Ventana “la asociación se comprometió -relata un

testimonio- a realizar inversiones adicionales que no hizo, por lo que la aportación de FONHAPO se terminó sin poder concluir la obra”.

Financiamiento.- El *fideicomiso público* en que consiste el FONHAPO, está constituido por recursos obtenidos de diversas *fuentes*. Ruiz (1994: 258) establece tres: el Banco Mundial, el mismo fondo -vía la *recuperación* de créditos- y transferencias del gobierno federal, correspondiendo a cada una de ellas una aportación del 40%, 36% y 24%, respectivamente. Consultado al respecto, el representante del organismo confirmó dicha distribución.

La aportación *inicial* de recursos para la construcción del paquete de vivienda o infraestructura, va por cuenta de la Asociación mediante la constitución de un fondo con el *enganche* que cada uno de los interesados debe cubrir al efecto. El monto de dicho fondo es *variable*, dependiendo del número de beneficiarios y la situación económica de los mismos.

Con base en los datos que los *expedientes* previamente recabados por la Asociación aportan al trámite efectuado ante el Fondo, éste se aboca al *estudio* de los mismos y a la *aprobación*, en su caso, de los *créditos individuales* con base principalmente “en la edad del solicitante y sus ingresos” (Ruiz, 1994:258). “FONHAPO exige solvencia” respondía un funcionario al cuestionarlo al respecto. La entrega de los montos aprobados se hace a la Asociación, la cual, bajo la supervisión técnica correspondiente, los ministra al *pago* de la obra de acuerdo al avance que ésta lleve al momento. Los acreditados pagarán en *abonos mensuales* el monto del crédito obtenido, a un plazo que será determinado con base en la *capacidad de pago* del grupo promovido por la Asociación y el *total de recursos* otorgados, más un *interés* anual (normalmente el 4%) pagadero sobre saldos insolutos. Cabe decir que tanto el capital como el abono mensual se determinan bajo el concepto de “veces el salario mínimo”, quedando de esta manera sujetos a los cambios que este último sufra. Los pagos, considerando los distintos casos y sus diferencias características, fluctúan entre un sexto y un medio de veces el salario mínimo, a plazos promedio de 15 años.

Problemas surgidos.- Estos problemas pueden ser de dos clases: *financieros* o *políticos*. Los primeros están relacionados con la *incapacidad de pago* por parte de los acreditados que sobreviene en función del agravamiento en la *escasez* de sus recursos. Esto hace que los deudores entren en *mora* resultando con ello que “la recuperación de la inversión sea lenta, *depreciando* así su valor”, decía un comentario. Los problemas políticos suelen estar conectados con la *penuria económica* de los acreditados, puesto que éstos, motivados por *líderes* pertenecientes a algún partido político -inicialmente el PRI y actualmente también el PAN Y el PRD- se declaran, unilateralmente, sin mediar procedimiento legal alguno, en *suspensión de pagos*, trasladando el asunto al terreno político, dificultando con esto la recuperación de los créditos mediante el expediente normal del *juicio hipotecario*. Así sucede actualmente con un proyecto desarrollado con la CNOP en Ciudad Guadalupe. Otro problema causado por la intervención de “líderes” es la *invasión* a vivienda construida con créditos FONHAPO. Es el caso de la reciente invasión a los edificios de apartamentos -aún inconclusos- ubicados en la colonia Sierra Ventana, donde también “muchos acreditados se encuentran en mora”, nos comenta un informante.

4.5 Promotor de la Vivienda de Nuevo León (PROVILEÓN)

Origen y objetivo.- Este organismo nace el 14 de Enero de 1983. Recientemente, compartiendo el destino de Tierra Propia y el Instituto de la Vivienda de Nuevo León, *dejó de ser* una dependencia administrativamente *autónoma*, de suerte que su *patrimonio, objetivos y funciones*, pasaron a formar parte de la estructura organizacional de FOMERREY. Cuando PROVILEÓN fue creado, los *recursos* materiales que sustentaron su acción provinieron de los *bienes, obras y servicios* ubicados y realizados en beneficio y en territorio del estado por parte del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular en ese momento en proceso de *liquidación*. Los *finés* a los que estuvo llamado este establecimiento público, se fincan en la preocupación del gobierno estatal por “tratar de resolver el déficit de vivienda que se presenta en el estado, procurando proporcionar dicho satisfactor en la forma más accesible y viable a las personas de escasos recursos” (CELSNL, 1983). Sus *funciones y atribuciones* -centradas en la investigación, la promoción, la coordinación y la realización directa de acciones habitacionales- planteaban objetivos asaz ambiciosos; entre otras, sirva de ejemplo: “...Realizar las investigaciones necesarias en todo el estado de Nuevo León para evaluar las necesidades de vivienda en las distintas zonas urbanas o rurales y proponer los planes, programas, sistemas de promoción y ejecución que a su juicio sean convenientes, como resultado de dichas investigaciones” (CELSNL). Para el logro de estos propósitos, PROVILEÓN contaba con un Consejo de Administración integrado por el *gobernador* del estado; los *secretarios* involucrados en la planeación urbana y la obra pública; los responsables en el estado del *agua potable, alcantarillado, electricidad, agricultura, recursos hidráulicos, finanzas, FOMERREY* y su propio *director general*. Este Consejo era, además, *auxiliado* por un Consejo Técnico Consultivo en el que participaban la Cámara de la Industria de la Construcción, los colegios de arquitectos y de ingenieros civiles, los urbanizadores y constructores de vivienda asociados y el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda del Banco de México.

Resultados alcanzados.- A causa de que los datos con los que contamos no clasifican por municipio, las acciones realizadas por PROVILEÓN, no podemos señalar a ciencia cierta la magnitud de la atención que este organismo desplegó en el área metropolitana de Monterrey. A este respecto, podemos sólo suponer razonablemente que dicha zona conurbada debe representar una parte importante del total de acciones realizadas, considerando que en la misma se asienta el 82 % de la población total que habita en el estado, y que la acción habitacional del estado mexicano privilegia manifiestamente las áreas urbanas frente a las rurales (Garza, 1978). Así, durante los años 1992 a 1994, PROVILEÓN, a través de créditos otorgados por un fideicomiso especial (FOVILEÓN), realizó 8,075 acciones de vivienda. Dicho fideicomiso asignó a trabajadores al servicio del estado y a maestros estatales afiliados a la Sección 50 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (no considerados en este trabajo como personas de escasos recursos), hasta 1994, 1,140 y 1,874 (3,014 en total) créditos, respectivamente (COPLADE, 1994).

Con el propósito de sustituir a PROVILEÓN, nace el llamado Instituto de la Vivienda de Nuevo León, de vida efímera, que al momento de iniciar sus acciones anunció algunos

proyectos que en la práctica quedaron inconclusos, como fueron los programas Barrio Nuevo Solidaridad, Los Encinos y Escobedo.

Un programa más: Vivienda Progresiva-Paquetes de Materiales, ejecutado con fondos federales de PRONASOL, en cuya distribución intervino el gobierno del estado, realizó 1,826 acciones en el área metropolitana de Monterrey. Finalmente, de acuerdo al mismo esquema, el programa Vivienda Digna-Pinta tu Casa, benefició 18,490 viviendas hasta 1994 (COPLADE, 1994).

4.6 Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)

Origen y objetivo.- Este organismo fue creado en el año de 1974 (Ruiz, 1994), con el fin de regularizar la tenencia de la tierra de origen *ejidal* que por virtud del crecimiento de las ciudades fue *perdiendo* su carácter agrícola, convirtiéndose a través de los años en tierra para usos *urbanos*, la mayoría de las veces mediante traspasos de la posesión *carentes* de sustento legal, lo que provocaba un crecimiento *desordenado* y al margen de la prestación de los servicios urbanos y de la instalación de equipamiento, mismos que sólo pueden proporcionarse con la eficiencia requerida cuando el fraccionamiento de la tierra y el traspaso de la propiedad se han realizado conforme a las *normas establecidas* al efecto. Conviene recordar que la ley agraria vigente entonces -y hasta hace poco tiempo abrogada-, *prohibía* cualquier forma de traslación del dominio de la parcela ejidal y la transferencia del usufructo que no fuera la transmisión por herencia, y establecía, junto a otras hipótesis, como causa de utilidad pública para la *expropiación* de bienes ejidales o comunales “la creación o mejoramiento de centros de población” (CEUM, 1973: 59) y, particularmente, la creación de “fraccionamientos urbanos o suburbanos” (CEUM, 1973: 60), lo cual, para propósitos de *regularización*, resultaba indispensable a fin de que, una vez efectuada la expropiación sobre las tierras “ejidales” ya “urbanizadas”, el Estado, como *nuevo titular* de la propiedad -representado por CORETT-, dispusiera la transmisión a los poseedores mediante la celebración de contratos individuales de *compraventa*, convirtiendo de este modo una simple circunstancia de hecho en una situación jurídica regular.

Actualmente, y en razón de una nueva normativa jurídica agraria, el proceso de regularización aquí tratado se realiza de dos maneras distintas aunque con el mismo propósito. Una se asemeja al sistema antes descrito, teniendo como fundamento legal la *fracción V* del artículo 93 de la Ley Agraria en vigor que estatuye: “Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública: ... V.- Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural” (CEUM, 1993: 38). El otro camino para la legalización de la ocupación urbana de la tierra ejidal, se encuentra también en las disposiciones contenidas en el código comentado. El mismo, en su *artículo 87*, establece: “Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras...” (CEUM, 1993: 37). Para ello debe previamente cumplirse con lo previsto en los *artículos 81 y 82* de la mencionada ley que en su parte medular determinan:

...81.- Cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios... la asamblea (de ejidatarios)... podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas... 82.- Una vez que la asamblea hubiere adoptado la resolución prevista en el artículo anterior, los ejidatarios interesados podrán en el momento que lo estimen pertinente, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, ...las tierras dejarán de ser ejidales y se quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común (CEUM, 1993: 35).

El Trámite.- Es precisamente la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra la principal entidad de la administración pública paraestatal federal a quien la ley a encomendado instrumentar las acciones antes señaladas. Para ello CORETT ha seguido el camino expropiatorio arriba mencionado. El procedimiento que sirve a tal propósito comienza formalmente con la *solicitud* de los posesionarios interesados, pero es la Comisión la que principalmente incentiva la iniciación del trámite previa *determinación* de las zonas urbanas irregulares de origen ejidal. De hecho y de derecho la CORETT promueve *de oficio* el expediente relativo (CEUM, 1993: 29), tratando en todo caso de lograr la *aquiescencia* de los pobladores posesionarios, misma que si bien conveniente no es indispensable, dada la irregularidad de la posesión y de la naturaleza *soberana* que subyace al acto expropiatorio (Fraga, 1975: 389). No obstante, la necesidad de establecer de manera circunstanciada la situación jurídica, topográfica y económica de los predios objeto del procedimiento, hace necesario contar con un mínimo de *colaboración* por parte de los colonos involucrados y, en su caso, de los ejidatarios que aún *conservan* sus derechos (quienes, por otra parte, son los beneficiarios de la indemnización que el Estado debe cubrir por la expropiación realizada), facilitando, además, el levantamiento del *censo* correspondiente. El artículo 94 de la Ley Agraria resume claramente los elementos esenciales del trámite expropiatorio aquí comentado, estableciendo en su parte relativa:

La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria, deberá hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados; en el caso de la fracción V del artículo anterior, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización... En los casos en que la Administración Pública Federal sea promovente, lo hará por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda, según las funciones señaladas por la ley (CEUM, 1993: 39).

Conforme a la parte final de este precepto, “la dependencia o entidad paraestatal” a la que corresponde *promover* la expropiación relativa en materia de regularización de la tenencia de la tierra urbana de origen ejidal, es la CORETT.

Después de *declarada* la expropiación mediante la expedición por el Presidente de la República del *decreto* correspondiente, se inicia propiamente el proceso de *contratación* con

cada uno de los pobladores involucrados. El colono simplemente manifiesta su *conformidad* firmando el contrato tipo elaborado por la dependencia, en el que quedan consignados los datos relativos a los participantes y al lote materia del acuerdo. Las dimensiones del inmueble varían de unos casos a otros, puesto que la regularización por su propia naturaleza actúa sobre situaciones *de hecho*, que en el momento en que ocurrieron se formaron en razón de las *circunstancias y necesidades* concretas de cada familia o grupo. El precio del metro cuadrado de terreno “no pasa de cinco pesos, pudiendo en algunos casos reducirse a dos pesos”, nos informó en entrevista un funcionario.

Resultados alcanzados.- El total de *escrituras* expedidas hasta el momento desde que CORETT inició operaciones en el estado de Nuevo León, es de 11,800. El total de *hectáreas* regularizadas en el área metropolitana asciende a 915, de las cuales 722 corresponden a la ciudad de Monterrey, 121 a Escobedo y 72 a Guadalupe. Es importante señalar que la institución ha entregado, además, hasta la fecha, al *gobierno del estado*, 466 hectáreas, destinadas al parque *San Bernabé* y a constituir *reservas territoriales* en favor de FOMERREY. Con relación al *rezago* existente, la información aportada por un entrevistado nos da noticia de un monto aproximado de mil lotes pendientes de escrituración.

Con base en el sistema instituido en los artículos 81, 82 y 87 de la Ley Agraria arriba comentados, la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra puso en marcha en Noviembre de 1966 el Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO) con el propósito de convertir en “inmobiliarias ejidales” a aquellos ejidos cuyos terrenos “se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población”, gracias a lo cual “los núcleos de población ejidal” en tales circunstancias “podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras” (CEUM, 1993: 37). Para que esto suceda, la parte segunda del artículo 87 de la Ley Agraria, preceptúa: “En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos” (CEUM, 1993: 37). En cumplimiento de lo anterior, en la implementación del PISO intervienen la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) aportando *recursos*; la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) estableciendo, junto a SEDESOL, la *normatividad* requerida y *vigilando* su cumplimiento; la CORETT como *órgano operativo*; el gobierno del estado que corresponda, quien en la medida de sus atribuciones y dentro de su circunscripción territorial, firma con la federación el convenio relativo, y, finalmente, los municipios involucrados aportando el contenido de sus *planes parciales de desarrollo urbano*. En el estado de Nuevo León, el programa se encuentra en su fase *constitutiva*, de modo que hasta el momento no se reportan logros concretos.

Problemas surgidos.- Además de la problemática relacionada con la *dinámica sociopolítica* de los grupos y las comunidades, que aquí se presenta en una forma más o menos semejante a la ya comentada respecto de otros organismos, el problema típico con el que CORETT suele enfrentarse, y por el que las acciones de regularización no avanzan tan rápidamente como se deseó en un principio, se vincula a la “circulación” que las parcelas ejidales -convertidas en lotes urbanos- han sufrido, al pasar de unas manos a otras a través de *compraventas ilegales* -bajo la Ley Federal de Reforma Agraria ya abrogada- o *defectuosas* -bajo la Ley Agraria en vigor- o mediante acciones hereditarias *mal instrumentadas*. En estos

casos es difícil, y muchas veces prácticamente imposible, *esclarecer* la situación jurídica de cada posesión.

Para terminar, diremos que los bienes inmuebles adquiridos mediante los procedimientos reseñados en este apartado, entran también en la categoría de patrimonio familiar, con las características que describimos al tratar el tema respecto de los otros medios establecidos por el estado para la atención de las necesidades de vivienda de personas de escasos recursos.

Hasta aquí quedan expuestas las *características* más sobresalientes que *perfilan* el modo de ser de cada uno de los programas mediante los cuales el Estado aborda las necesidades habitacionales de los grupos sociales de escasos recursos asentados en el área metropolitana de Monterrey, según resultó de la *recopilación y análisis* que, con auxilio de nuestro modelo de clasificación de información, hemos llevado a cabo.

Las dependencias gubernamentales responsables de ofrecer y proporcionar satisfactores de vivienda para el estrato social objeto del presente estudio, constituyen un todo cuyos aspectos fundamentales se han descrito en el presente capítulo, partiendo de los *elementos* (tierra, urbanización, casa-habitación, respaldo técnico) y factores (económicos, políticos y legales) que integran el tema y, por ende, el *problema* de vivienda, es decir, la carencia de satisfactores en algunos de los rubros referidos en los anteriores apartados, y la forma como el Estado (federación, estado y municipios) ha atendido cada uno de ellos en el área metropolitana de Monterrey. En síntesis, las instituciones públicas cuyas tareas se enfilan hacia ese propósito mediante programas específicos dirigidos a grupos sociales de *escasos recursos*, atienden la dotación de *tierra urbana* (FOMERREY), la *regularización* de la tenencia de la tierra urbana (Tierra Propia y las acciones emprendidas por las administraciones municipales), la dotación de *servicios e infraestructura* urbana (FONHAPO y las administraciones municipales), la dotación de *casa-habitación* (PROVILEÓN y algunos programas financiados por FOMERREY y FONHAPO), la dotación de *materiales para construcción* (FOMERREY y algunas administraciones municipales) y la *regularización* de la tenencia y uso urbanos de la *tierra ejidal* o la conversión legal de ésta en tierra urbana (CORETT).

Habiendo descrito en el presente capítulo los pormenores más característicos de la forma como el Estado atiende el problema de la vivienda para personas de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey, pasemos ahora a exponer, a manera de conclusiones, un resumen de los aspectos más relevantes que, a nuestro juicio, caracterizan en su conjunto a la política estatal correspondiente.