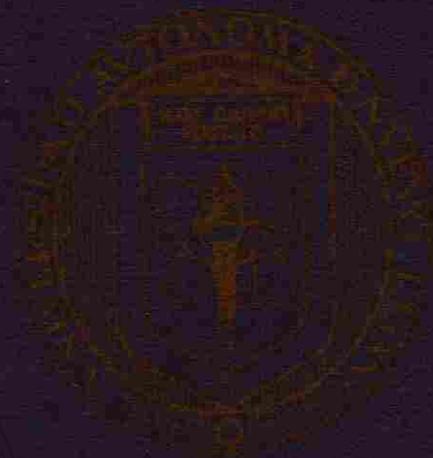


ESTADÍSTICA CULTURAL DE GUATEMALA
EXCELLENCE IN TRADITIONAL



INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS

UNIVERSIDAD DE GUATEMALA

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

1982

ESTADÍSTICA CULTURAL DE GUATEMALA

EXCELLENCE IN TRADITIONAL

1982

ESTADÍSTICA CULTURAL DE GUATEMALA

EXCELLENCE IN TRADITIONAL

TM

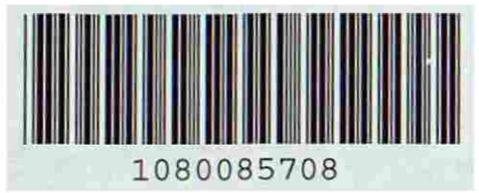
HD7306

-A3

G6

1998

e.1



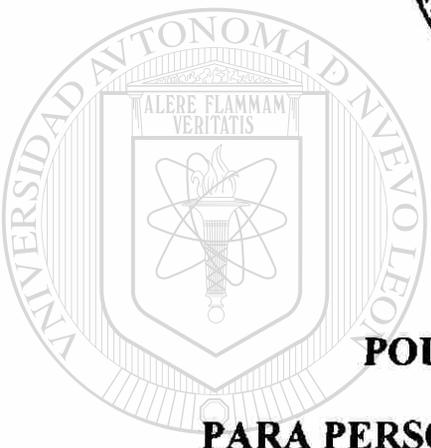
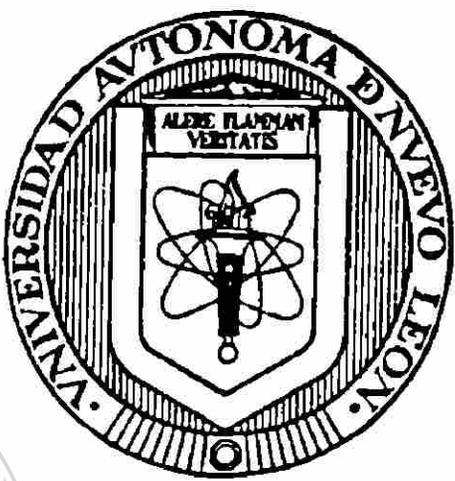
UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL**



**POLÍTICAS DE VIVIENDA
PARA PERSONAS DE ESCASOS RECURSOS**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTERREY: UNA VISIÓN GUBERNAMENTAL

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRÍA EN TRABAJO SOCIAL**

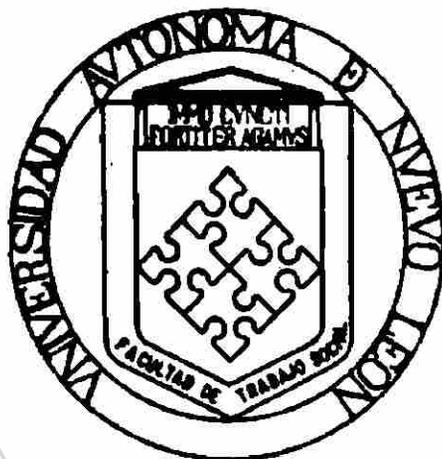
PRESENTA

JOSÉ RICARDO GONZÁLEZ ALCALÁ

FEBRERO DE 1998

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL



**POLÍTICAS DE VIVIENDA
PARA PERSONAS DE ESCASOS RECURSOS
EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTERREY:
UNA VISIÓN GUBERNAMENTAL**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRÍA EN TRABAJO SOCIAL**

PRESENTA

JOSÉ RICARDO GONZÁLEZ ALCALÁ

ASESOR DE LA TESIS

DR. RAÚL EDUARDO LÓPEZ ESTRADA

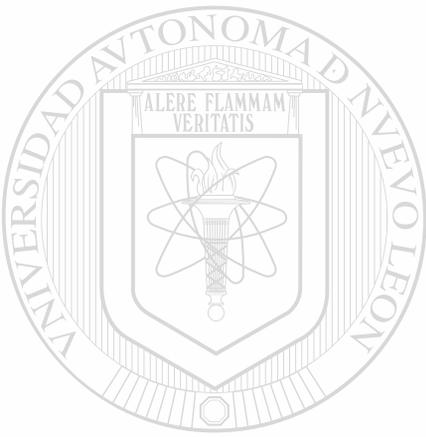
JULIO DE 1997

TM
HD7306

.A3

GC

1998



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS





A quien corresponda:

Los suscritos, Miembros de la Comisión de Tesis de Maestría del
Lic. JOSÉ RICARDO GONZÁLEZ ALCALÁ
hacen constar que han evaluado y aprobado la Tesis "*Políticas de Vivienda para personas de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey*", en vista de lo cual extienden su autorización para que dicho trabajo sea sustentado en examen de grado de Maestría en Trabajo Social.

DR. EDUARDO LOPEZ ESTRADA
ASESOR DE LA TESIS

DR. ADOLFO B. NARVÁEZ TIJERINA
MIEMBRO DE LA COMISIÓN
DE TESIS

MTRA. LUZ AMPARO SILVA MORÍN
MIEMBRO DE LA COMISION
DE TESIS

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

LIC. MA. IRENE CANTÚ REYNA
DIRECTORA

Monterrey, N. L. a 16 de Febrero de 1998

AGRADECIMIENTOS

Doy las gracias a la Licenciada María Irene Cantú Reyna, Directora de la Facultad de Trabajo Social, quien sin su oficiosidad en el otorgamiento de las becas de colegiatura y elaboración de tesis con las que la Universidad Autónoma de Nuevo León me favoreció, este trabajo y mis estudios de Maestría en Trabajo Social, no hubieran llegado a feliz término. Esta ha sido una de las más importantes motivaciones que he recibido como estudiante y en mi calidad de profesor universitario.

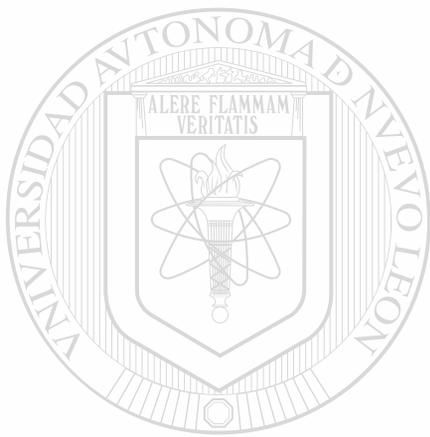
Reconocimiento especial de mi parte por las facilidades, atenciones y apoyo obtenidos en el manejo administrativo de los asuntos académicos relativos a mis estudios de Maestría en Trabajo social y las becas correspondientes, merece la Licenciada Luz Amparo Silva Morín, Directora de la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Trabajo Social. Su disposición a asistirnos con prontitud y eficacia fue base para un mejor aprovechamiento académico.

La orientación y estímulo cotidianos en la realización de las tareas de investigación que llevaron a concluir el presente estudio, fueron proporcionados por mi asesor de tesis, Doctor Raúl Eduardo López Estrada. Su consejo, sus atinadas críticas, su respeto a la libertad de pensamiento y, sobre todo, su tenaz exigencia de pulcritud en la construcción lógica de conceptos y teorías, así como en la consecución, análisis e interpretación de resultados, son los responsables de que a la postre hayamos podido cumplir con los requerimientos establecidos para este tipo de tareas académicas. Cualquier carencia, deficiencia o anomalía que a lo largo de este trabajo indagatorio el paciente lector encuentre, son única y exclusivamente responsabilidad del autor.

Los catedráticos, Dr. Félix Acosta Díaz, Dr. Javier Falcón Morales, Dr. Manuel Ribeiro Ferreira, Dr. Raúl Eduardo López Estrada, Dr. Ricardo Hill Acosta y Lara, Mtro. Romeo Madrigal Hinojosa, Dra. Veronika Sieglin Suetterlin y Mtra. Yolanda Heredia Escorza, todos titulares de cada una de las materias que componen el plan de estudios de la Maestría en Trabajo Social, proporcionaron, a través de sus dotes pedagógicas, la orientación, el auxilio y la asistencia necesarios para abreviar en el campo del conocimiento, pudiendo así culminar, con el presente trabajo de investigación, la actual etapa de mi vida académica. Para ellos, mi admiración, afecto y gratitud.

Mis compañeros de estudio en los distintos cursos por los que transitamos hasta finalmente completar el currículm de la Maestría en Trabajo Social, especialmente con quienes, junto al Doctor Estrada, intercambié puntos de vista durante los cuatro semestres en las clases de la materia Seminario de Tesis, fueron agentes emocional e intelectualmente alentadores en la realización de uno de mis más importantes propósitos académicos. Sin sus comentarios y certeras réplicas mi aprendizaje y espíritu indagador hubiesen crecido menos.

El espíritu de cooperación con la búsqueda de la verdad y la disposición desinteresada a colaborar con el investigador, mostrados por todos y cada uno de los expertos y funcionarios a quienes entrevisté, dieron a este estudio cuerpo y substancia, enriqueciendo con ello el acervo de conocimientos existente en materia de vivienda para personas de escasos recursos. A todos ellos, el mayor de mis agradecimientos.



**A Imelda
y
a Dulce Magali**

UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| Autorización de la tesis..... | I |
| Tabla de contenido..... | II |
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| 1.1. Objetivos de investigación..... | 5 |
| 1.2. Justificación..... | 6 |
| 2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS BÁSICOS Y FACTORES INSTRUMENTALES DE LA VIVIENDA..... | 7 |
| 2.1. La problemática social..... | 7 |
| 2.2. Formas de obtención de la tierra y de implementación de la urbanización..... | 9 |
| 2.3. Plan de construcción de la casa habitación y respaldo técnico..... | 15 |
| 2.4. Factores instrumentales preponderantes..... | 20 |
| 2.5. Intervención de los sectores público y privado en materia de vivienda..... | 27 |
| 3. VIVIENDA PARA PERSONAS DE ESCASOS RECURSOS: ESQUEMA CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO..... | 36 |
| 3.1. Conceptos básicos..... | 37 |
| 3.2. Fuentes de información consultadas..... | 44 |
| 4. POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTERREY..... | 51 |
| 4.1. Fomento Metropolitano de Monterrey..... | 52 |
| 4.2. Plan Tierra Propia..... | 60 |
| 4.3. Acciones por parte de las administraciones municipales..... | 63 |
| 4.4. Fondo Nacional de Habitaciones Populares..... | 68 |
| 4.5. Promotor de la Vivienda de Nuevo León..... | 71 |
| 4.6. Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra..... | 72 |
| CONCLUSIONES..... | 76 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 88 |
| ANEXOS..... | 95 |
| Cuadro 1. Programas específicos de vivienda federales, estatales y municipales para personas de escasos recursos, en el estado de Nuevo León..... | 96 |
| Cuadro 2. Lista temática para elaborar la guía de obtención de información..... | 97 |
| Cuadro 3. Guía de entrevista..... | 99 |
| Cuadro 4. Personas que fueron entrevistadas..... | 101 |
| Cuadro 5. Modelo para la clasificación de la información..... | 104 |
| Planeación estratégica de autoconstrucción de vivienda para personas de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey..... | 108 |

1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación examina las políticas de vivienda implementadas en el área metropolitana de Monterrey por los gobiernos federal, estatal y municipales, a fin de elaborar un juicio evaluativo sobre la forma como el Estado aborda y atiende las necesidades de vivienda de los grupos sociales de escasos recursos. Se trata de un estudio exploratorio, documental y cualitativo, que analizará los programas de vivienda en relación a la satisfacción de las necesidades existentes.

Dado que la vivienda representa un satisfactor de fundamental importancia, en razón de que así es planteado por la investigación social y porque nuestra experiencia personal lo ha experimentado intensamente de ese modo, nos pareció interesante explorar cómo se ejerce y estructura la política de vivienda destinada a los sectores sociales menos favorecidos asentados en el estado de Nuevo León. Por otra parte, nuestro desempeño en la cátedra universitaria impartiendo cursos relacionados con las políticas sociales, y el acercamiento en la acción político-social a las radicales carencias de dichos sectores, motivaron en forma muy especial nuestra preferencia por el tema. Todo esto ha dejado en nuestra convicción la firme creencia de que en México y en Nuevo León, existe un problema de vivienda importante no fácil de resolver, sobre todo en los estratos sociales antes señalados.

La vivienda -y todos los aspectos que giran en torno de ella- constituye un satisfactor que impacta profundamente no sólo el grado de bienestar físico de las familias, sino, además y sobre todo, los perfiles psicológicos de las mismas y los de sus integrantes, así como la dinámica de las relaciones intrafamiliares y vecinales. Es así como el responsable del presente trabajo, en el marco de los aspectos antes señalados y estimulado fuertemente por el ambiente académico universitario donde se desenvuelve profesionalmente, eligió investigar la forma como el Estado atiende las necesidades de vivienda de los grupos sociales de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey, lugar donde reside, y una de las conurbaciones urbanística y demográficamente más críticas del territorio mexicano.

Como sabemos, la vivienda ha sido una preocupación histórica para el ser humano. Desde que el hombre apareció sobre la tierra, buscó los modos y medios que lo condujesen al encuentro de la armonía con el medio ambiente, es decir, a la conquista de la interacción más eficaz con la naturaleza. En este sentido, la vivienda es una de las "conquistas terristrísticas" del liberalismo ilustrado (Vargas, 1997).

Imitando a sus congéneres biológicos, el hombre primitivo intentó guarecerse físicamente; protegerse de los factores perjudiciales provenientes del medio natural, convirtiéndose en el prehistórico cavernícola de la Edad de Piedra (Gould, 1975: 95). El llamado período Neolítico conoció los inicios de la agricultura, promotora a su vez del sedentarismo productor de las primeras aldeas. En este lapso histórico “el más antiguo villorrio agrícola que se conoce...consistía en alojamientos cómodos y sólidos que comprendían varias habitaciones” (Gould. 1975: 121). Pero fue la “civilización” la etapa del devenir humano que consolidó y desarrolló el proceso de obtención del satisfactor vivienda. Así, pasa ante nuestros ojos una inmensa y rica variedad de episodios históricos en los que la casa habitación, además de tal, refleja preocupaciones de índole social y cultural. Aunque el abrigo es el impulso primario, las casas, desde los tiempos mas antiguos, “muestran convenciones de materiales, formas y estilos: una arquitectura definida, no importa lo simple que sea” (Spier. 1975: 331). Si la función pasiva de la casa es la provisión de un techo, “su fin positivo es la creación de un entorno más adecuado al modo de vida de un pueblo, en otras palabras, una unidad espacial social” (Rapaport, 1972: 65).

Desde tiempos antiguos, y tal vez más en los tiempos modernos, la vivienda se convierte en el “refugio de la individualidad” (Velasco. 1988: 40). Y desde siempre, también, no hay duda de la importancia fundamental de la familia ante el individuo y la sociedad (Broom. 1976: 407-453). Y si dicho grupo primario, considerado en todas sus dimensiones, ha tenido y tiene como asiento fundamental de integración a la vivienda (Castellán, 1985: 7 y 14), tampoco cabe duda de la trascendencia que esta última cobra en el contexto de la vida; por ello encontramos que la más convencional de las definiciones la caracteriza como “cualquier refugio natural o estructura artificial en que el hombre instala su propia morada de modo estable o temporal” (Salvat, 1970: 447), sin dejar de lado que, semánticamente, el vocablo “hogar” sirve de nudo entre los conceptos de “vida de familia” y “casa” o “vivienda” (Larousse, 1977; Salvat, 1970).

La casa habitación ha evolucionado como lo han hecho el resto de los medios e instrumentos con los que el hombre ha podido domeñar a la naturaleza (Spier. 1975: 323-347). Los cambios que la vivienda ha sufrido con el paso del tiempo, no siempre han sido cambios en favor de sus habitantes. La amplitud o estrechez de la misma, su mayor o menor resistencia a los embates que el medio despliega, el grado en el que se logra hacer coincidir necesidades y posibilidades, el más o menos fácil acceso a su uso y disfrute, y muchas otras cuestiones que se ubican en torno de ella, son extremos que parecen estar siempre presentes, y que en la época actual se convierten en temas de excepcional interés para especialistas (Castells. 1974: 177-203) y, aún, para el público en general.

Las numerosas investigaciones que en torno al tema de la vivienda se han desarrollado, presentan un abundante testimonio de los elementos y factores que en ella intervienen. Esto muestra innegablemente un grado elevado de complejidad en el problema mismo y, en consecuencia, también en su planteamiento y diseño de respuestas.

En el caso particular de México, se conocen tres etapas en el proceso de estudio del tema habitacional. En primer lugar, destaca -en el período que va de los años 50s a mediados

de los 70s- la preocupación del sector público especializado por los temas relativos a la planificación y a la acción habitacional, así como a la intervención de investigadores norteamericanos proclives al enfoque marginalista. En la etapa siguiente -de mitad de los 70s al inicio de los 80s-, hace acto de presencia el sector académico, público y privado, proponiendo el abordaje crítico de la problemática en función de su contexto estructural. Finalmente -partiendo de los años 80s-, en un ambiente de severa crisis, el sector académico, reforzado por la aparición de nuevos centros de investigación y la participación de trabajos individuales, dirige su atención a los procesos de producción social de vivienda, tanto al propiamente capitalista como al popular, y, dentro de este último, especialmente los asentamientos espontáneos y la autoconstrucción (Schteingart, 1988: 33-35). En los momentos que corren, amén del resurgimiento de profundas crisis en los principales indicadores económicos, las cuestiones habitacionales podrían ser replanteadas en los mismos o en diferentes términos, pero siempre al menos con la misma urgencia y prioridad. De todos modos, existe "poco desarrollo de aspectos explicativos, e incluso la misma generación de información necesaria es aún limitada" (Schteingart, 1988:98).

Por lo que al estado de Nuevo León toca, destacan, principalmente, estudios realizados en el área metropolitana de la ciudad de Monterrey, centrados en particular sobre aspectos concernientes a los procesos de ocupación y legalización de la tenencia de la tierra, vinculados de manera especial al problema de la inmigración, y en los esfuerzos populares dedicados a la obtención de vivienda, acentuadamente a través de la autoconstrucción (Villarreal, 1988: 55-59; Pozas, 1990: 22-34).

Como anteriormente señalamos, el presente trabajo pretende mostrar la forma como el Estado mexicano ha abordado y atendido el problema de la vivienda para grupos de escasos recursos existentes en el área metropolitana de Monterrey. En consecuencia, el tema a tratar se ubica en el ámbito de las políticas sociales, sea que concibamos a éstas como instrumentos mediatizadores de las tendencias más profundas de las luchas sociales, o consideremos a tales mediaciones como mecanismos redistribuidores del bienestar (Vilas, 1979; Ward, 1989). En el marco anterior, nuestra definición del término política social tenderá a ser más operativa que ideológica, conscientes de que, aún así, la función mediatizadora o redistribuidora de la política social de vivienda quedará siempre al descubierto. Por otra parte, tal como el tema sea planteado, ya sea en términos acentuadamente cuantitativos o bien a través de una óptica preferentemente cualitativa, influirá poderosamente sobre la naturaleza, utilidad y significado de la información recopilada. Es decir, si adoptamos el primer criterio y cuantificamos las necesidades según el concepto de familia nuclear y el estándar de habitantes por cuarto establecido para los países desarrollados, y ubicamos el resultado en el contexto de la diferencia entre necesidades y demanda en el marco de una economía de mercado (Garza y Schteingart, 1978: 44), encontraremos que dicha demanda muy poco tiene que ver con los estratos sociales de escasos recursos, los cuales aparecerán lógicamente como insatisfechos. Si, por el contrario, asumimos el punto de vista cualitativo y observamos que los estratos bajos de la población ponen en práctica o inducen modelos de solución de problemas conforme al nivel de sus recursos, a la autodeterminación de sus necesidades y en alguna medida al margen del libre juego de la oferta y demanda de vivienda y suelo urbano (la autoconstrucción y el paracaidismo, por ejemplo) en el ámbito de la familia extendida o de la llamada unidad

doméstica, nos veríamos precisados a reconocer la existencia de grados de satisfacción no admisibles por un enfoque de mercado (Bazant, 1988: 43-47). En cada caso, las conclusiones a que pudiésemos arribar respecto de la situación que guarda la vivienda para grupos sociales de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey tendrían que ser marcadamente distintas. El presente estudio se propone enfocar los elementos del asunto buscando destacar algunos aspectos de las diferentes situaciones de vivienda que se presentan en el camino que las familias de escasos recursos transitan para la obtención de dicho satisfactor, tanto dentro como fuera del “mercado”, pero en el marco de las políticas sociales implantadas por el Estado. Es indispensable, en consecuencia, asumir una decisión terminológica con respecto a los conceptos de “grupos sociales de menores ingresos o escasos recursos” y “grupos sociales en la pobreza”.

La presente investigación se inscribe, además, en el campo de las finanzas. Cualquiera que sea el enfoque -o conjunto de enfoques- elegido, será menester determinar el destino al que se orienta efectivamente la asignación de recursos, y el resultado que de ésta se obtiene, así como las tendencias que pudiesen detectarse en el caso de que la información recabada lo permitiese. Es relevante, entonces, un apunte respecto de la medida en la que el Estado interviene en los casos de los grupos sociales “rechazados” por el mercado. Podríamos, en este aspecto, admitir la existencia de diferentes “mercados” de vivienda (entre ellos, aquel donde el Estado juega un importante papel de equilibrio) concluyendo con ello, que nadie queda finalmente fuera de la libre concurrencia habitacional por mínima que ésta sea, o al contrario, operacionalizar el concepto de mercado desde el punto de vista estrictamente económico, y entonces, reducir al mínimo el papel que el Estado juega en la solución de un problema que, en teoría y filosofía política, forma parte fundamental de los fines estatales, aún considerando a éstos en el ámbito del neoliberalismo.

El factor político tiene para este estudio especial relevancia, pues a ningún aspecto social le es ajeno el fenómeno del poder, contando además con el hecho incuestionable de que en México la gestión de los asuntos urbanos, particularmente aquellos que interesan a los sectores de escasos recursos, están impresos con un fuerte sello clientelista (Pozas, 1990: 33).

Lo jurídico no es de menor importancia en asuntos donde está de por medio el orden, la seguridad y el equilibrio social. De ahí que las normas legales de cualquier género conectadas al engranaje de gestión del Estado y las que definen la situación jurídica de los sujetos sociales involucrados en el proceso habitacional, deben ser señaladas en tanto jueguen un papel determinante en el tema y en las correspondientes políticas.

Sin entrar en las complejidades inherentes a la ingeniería y arquitectura de los elementos relativos a la obra pública, servicios urbanos y construcción de las viviendas, es indispensable mencionar en este trabajo algunas cuestiones mínimas relacionadas con el respaldo técnico con que cuentan los diferentes grupos sociales que lo requieren en el proceso de desarrollo del satisfactor vivienda y en aspectos relacionados con cuestiones legales, administrativas y financieras.

El tema propiamente urbano -y los tópicos que lo integran: casa-habitación, infraestructura, tierra, así como los instrumentos legales de la planeación y gestión correspondientes- tiene que estar presente en este trabajo, particularmente porque el suelo y su uso forman parte sustancial de la política urbana de los gobiernos, es decir, de “la intervención de los aparatos de Estado, en todas sus variantes, sobre la organización del espacio...” (Castells, 1974: 310).

En otro orden de ideas, cabe hacer mención que una revisión rápida de los datos arrojados por el censo de 1990, nos ofrece un panorama altamente positivo por lo que a la situación cuantitativa y cualitativa de la vivienda en el estado de Nuevo León respecta, en comparación con el resto de los estados de la República (INEGI, E. U. M., 1991: 66-94; INEGI, N. L., 1991: 53-77), y en forma por demás destacada, en lo que hace al área metropolitana de la ciudad de Monterrey (INEGI, N. L., 1991: 95-100). No obstante, el seguimiento que la investigación social ha venido realizando en el campo de la implementación de programas de tierra y vivienda por parte del Estado en algunas zonas urbanas del área metropolitana de Monterrey, consignan carencias que no dejan de ser importantes (Pozas, 1990: 29, 31 y 57).

La presente investigación se propone indagar la forma como el Estado (gobiernos federal, estatal y municipales) ha atendido el problema de la vivienda urbana para los grupos sociales de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey en los años recientes. En esta formulación, están implícitas las siguientes preguntas: ¿Cuáles y cómo son los programas de vivienda implementados en el estado de Nuevo León -especialmente en el área metropolitana de Monterrey- por los tres niveles de gobierno mencionados? ¿Estos programas, o algunos de ellos, incluyen entre sus beneficiarios a los sectores sociales de escasos recursos? ¿Dichos programas han reducido el déficit de vivienda existente en el área metropolitana de Monterrey, en el caso de tales grupos sociales? ¿Cuál sería, al final de cuentas, en este sentido, el rezago actual existente? ¿Existe algún tipo de relación entre dichos programas? ¿Se complementan? ¿Se obstaculizan? ¿Conocen los pobladores de escasos recursos los programas que, en su caso, los consideran como beneficiarios? Este estudio aspira, así, a encontrar en las correspondientes respuestas la configuración del perfil actual de la política social de vivienda vigente en la circunscripción territorial ya mencionada.

1.1 Objetivos de investigación

La presente investigación tiene como 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 dichos programas en los Años recientes.
- Identificar los problemas surgidos durante la puesta en práctica 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 en el área metropolitana de Monterrey.

1.2 Justificación

La importancia del presente trabajo se fundamenta en los siguientes aspectos:

Los resultados que obtenga la presente investigación podrán contribuir a enriquecer la información sobre el estado en que se encuentra el problema de la vivienda para grupos de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey. Lo anterior puede facilitar la atención del problema por parte de los diferentes sectores sociales interesados (público, privado y social).

Considerando que el Trabajador Social, especialmente el egresado con título de licenciatura, ocupa espacios importantes para la planeación y toma de decisiones dentro de la administración pública y en empresas del sector privado, además de su participación en organizaciones sociales de distinto género, el presente estudio le proporcionará elementos teóricos e información útiles para la elaboración de planes y programas relacionados con la vivienda.

Para los alumnos y maestros de carreras relacionadas con las ciencias sociales, en particular con el Trabajo Social, la presente investigación podrá orientar el proceso de enseñanza-aprendizaje de los cursos teóricos relacionados con el tema de la vivienda, sirviendo como libro de texto en algunos casos y, en general, como obra de consulta, especialmente cuando los cursos prácticos motivan acciones a realizarse en el marco de la problemática urbana del área metropolitana de Monterrey.

Finalmente, en esta introducción, nos resta sólo decir que las actividades requeridas para la elaboración del presente trabajo, fueron efectuadas conforme a las reglas establecidas por la teoría metodológica generalmente aceptada en las ciencias sociales, y de acuerdo a tales criterios, los pormenores de dichas actividades constituirán el contenido de la correspondiente exposición, redactada en los capítulos que siguen.

2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS BÁSICOS Y FACTORES INSTRUMENTALES DE LA VIVIENDA

2.1 La problemática social

La Teoría del Estado en su concepción tradicional, adoptada en lo fundamental por las corrientes ideológicas vigentes en el capitalismo y refrendada, con leves modificaciones, por las tendencias *neoliberales* modernas, ha establecido categóricamente que el fin y justificación del Estado radica en el *bien común*. Éste, llamado también interés público o bien público temporal, encierra un cúmulo de temas y abarca una enorme variedad de problemas ordenados en función de diversos factores y criterios, y según la importancia relativa del protagonismo con el que en la escena social aparezcan los distintos grupos e intereses que integran la colectividad.

El *Estado del Bienestar* o Estado Benefactor, no hace mucho vigente en los países capitalistas desarrollados y adoptado por las naciones entonces llamadas del tercer mundo, había priorizado, como responsabilidad ineludible del poder público, garantizar a sus pueblos niveles apropiados de satisfacción de las necesidades fundamentales del individuo: salud, educación, vivienda y, en general, medios *mínimos* de subsistencia (Trejo, 1993: 154).

En las últimas décadas, habida cuenta de las crisis económicas que han sacudido en alguna medida a todos los países, el paternalismo -inherente a las *políticas sociales* nacidas en el Estado del Bienestar- ha ido abandonando su fuerte presencia, dejando cada vez más en manos del individuo la responsabilidad de satisfacer las necesidades humanas, por fundamentales que éstas sean. En los países subdesarrollados, esta tendencia ha ido agravándose por los fuertes endeudamientos y las políticas económicas neoliberales que, a su vez, han prohiado medidas severas de ajuste, particularmente del gasto público, vía reducción o eliminación de programas, presupuestos y subsidios. Así, el *gasto social* se va haciendo a un lado en favor del gasto privado, trayendo con ello la necesidad de replanteos en las pautas teóricas de la *problemática social* y de las políticas públicas implementadas para la correspondiente solución (CCPNS, 1994: 57-74). A este respecto, es particularmente interesante el liberalismo igualitario promovido por la teoría de Rawls-Sen, la cual se limita a poner las bases para el ejercicio de la voluntad, “a través de la elección individual. El objetivo ulterior es muy claro: la autodeterminación” (Trejo, 1993: 56). Es decir, la esfera de acción

estatal, generalmente imperativa, debe reducir su dimensión en beneficio del ámbito de libre elección de la persona, estableciendo únicamente “las bases” (económicas, político-jurídicas y sociales) para que la satisfacción de las *necesidades individuales* sea proveída en un ambiente de “autodeterminación”. En consecuencia, en un plano lógico e histórico, las políticas sociales tenderán a perder, concomitantemente, su razón de ser.

Con este telón de fondo, el tema de la vivienda ha escogido nuevos tipos de enfoques y modelos de intervención. En el caso de México, la tendencia a experimentar tales modificaciones ha sido especialmente acentuada en los últimos lustros. El Plan Nacional de Vivienda 1989-1994 estableció como función primordial del Estado el despliegue de su capacidad de convocatoria “para indicar métodos, organizar esfuerzos y dar cauce a la participación corresponsable y activa de los diversos sectores de la sociedad” (Catalán, 1993: 66). El Programa Nacional de Solidaridad instituido durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, por su parte, significó la participación de la sociedad y la intervención gubernamental, “mediante una asociación en la que el gobierno es socio y promotor de la gestión ciudadana o comunitaria” (CCPNS, 1993: 135). En el estado de Nuevo León, las tres décadas recién transcurridas han mostrado cambios importantes en la conformación de su proceso urbano, siendo la problemática habitacional el hito más sobresaliente del fenómeno, especialmente en sectores de *escasos recursos*, los cuales, durante las décadas de los 60s y 70s, llevaron sus luchas por la tenencia de la tierra a su más alto nivel de expresión. Si bien con menor intensidad política y bajo el severo control del Estado, en los años siguientes, los movimientos urbanos se han dejado sentir todavía en medida importante, aunque ahora fuertemente afectados por las concepciones neoliberales mencionadas.

Para efectuar la exposición detallada del tema habitacional, es menester descomponer éste en las *partes esenciales* que lo constituyen. Esto permitirá ver con claridad las características de cada uno de sus elementos y factores y la manera en la que éstos entran en relación.

El análisis de la literatura relativa al estudio del tema de la vivienda, -considerando trabajos que lo abordan desde los aspectos urbano, económico, político, social y técnico, básicamente-, muestra a éste constituido por un conjunto de *elementos* asociado a un grupo de *factores*, actuando los primeros en un plano que llamaremos *básico* y apareciendo los segundos en un plano *instrumental*. A este respecto, conviene establecer que la tierra, la casa habitación, los procesos constructivos correspondientes y las condiciones de acceso a los servicios urbanos, especialmente a los de electricidad, agua, drenaje y vialidad para las personas y vehículos, forman, en conjunto, la parte *física* esencial del hábitat humano en las ciudades. Cuando alguno -o algunos- de estos elementos básicos falla, la función integral de la vivienda se cumple sólo parcialmente, quedando, en consecuencia, insatisfecha la necesidad integral de vivienda. Esto suele ser explicado por los especialistas acudiendo al concepto de *capacidades básicas*, es decir, al mínimo de elementos constitutivos necesario para que la vivienda esté en condiciones de “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). Tales características -a excepción de la legalidad en la tenencia- se materializan a través de la tierra, la casa, la urbanización y los

procesos técnicos adecuados. Por otra parte, estos cuatro elementos básicos, se obtienen, conjunta o separadamente, mediante la inyección de recursos -financiamiento-, el cumplimiento de las estipulaciones del marco legal y, siempre, de un modo u otro, bajo la influencia de las decisiones políticas -entendido el término política en su sentido más amplio- que también contribuye, junto al factor jurídico, al saneamiento de la tenencia cuando ésta adolece de ilegalidad. No es posible encontrar un proceso de satisfacción de la necesidad de vivienda donde no estén presentes los factores mencionados.

En la práctica, tanto los elementos como los factores de vivienda, se traslapan o se mezclan de distintos modos y en diferentes dosis, dependiendo ello, principalmente, como luego veremos, del estrato socioeconómico al que pertenezca el “consumidor” de dicho bien. En virtud de que aquí nos interesa indagar la situación de la vivienda para personas de escasos recursos, destacaremos las características que cada uno de tales elementos y factores asumen en el proceso de satisfacción de vivienda que se da en dicho nivel socioeconómico.

Los elementos básicos del problema son, entonces, la *tierra*, la *urbanización*, la *casa-habitación* y el respaldo o asesoría *técnicos*. Los factores instrumentales se identifican con aspectos *legales, económicos y políticos*. Será a partir de cada uno de estos conceptos que emprenderemos el desarrollo del marco teórico y conceptual que orientara al presente estudio.

2.2 Formas de obtención de la tierra y de implementación de la urbanización

La tierra urbana, como elemento constitutivo del *satisfactor* vivienda, es clasificada por los investigadores en razón de la forma como los pobladores acceden a ella. Cuando la ocupación ocurre gracias a un acuerdo de *compraventa* legalmente celebrado, estamos hablando del *mercado* de la tierra. La tierra *dotada* es aquella que corresponde a un núcleo de población por virtud de una resolución presidencial de dotación, de ampliación o de creación de un nuevo centro de población, ejidales (Neira, 1990: 147-148), o de reconocimiento y titulación de bienes comunales (CEUM, LA, 1993: 40-43). Si la ocupación es consecuencia de iniciativas individuales o colectivas realizadas al margen de la ley, estamos hablando de *invasión* (Pozas, 1990: 22-27; Neira, 1990: 147). Finalmente, cuando el acceso a la tierra es producto de la celebración, conforme a derecho, de contratos que sólo transfieren el uso o el usufructo de la misma, se trata de tierra dada en *arrendamiento* o *comodato* (Neira, 1990: 148).

Por lo que hace al mercado de la tierra, en México -y en general en el contexto latinoamericano- la adquisición de tierra urbana en el marco de la *oferta* y la *demanda*, se relaciona en diferentes niveles o grados con cada uno de los factores instrumentales vinculados a la *categoría social* del terreno o vivienda ofrecidos, es decir: a mayor categoría social de la oferta de tierra y vivienda, mejor satisfechos quedan los requisitos legales, más acabadas son las formas de financiamiento y menos problemático y más ágil el mecanismo político-administrativo que opera en el caso; y, al contrario, a menor categoría social, la posibilidad de irregularidades legales, muchas veces críticas, es mayor, como lo son igualmente, las

dificultades financieras y la necesidad de apoyos políticos (CEPAL/CNUAH, 1987: 23-24; Garza y Schteingart, 1978: 49 a 79).

El mercado de la tierra urbana en el estado de Nuevo León puede caracterizarse en razón de la categoría social de la correspondiente casa-habitación. Las empresas urbanizadoras constituidas legalmente, asociadas muchas veces a compañías regularmente organizadas -en ambas situaciones personas físicas o morales que desarrollan grandes, medianos o pequeños proyectos de fraccionamientos o habitacionales, residenciales, de nivel medio o de interés social- adquieren la tierra necesaria adoptando todas las formalidades requeridas, realizando las distintas fases del proceso mercantil dentro de los marcos jurídico-administrativos establecidos. Los casos de excepción son mínimos y, la mayoría de ellos, rápida y fácilmente regularizables.

En cuanto a la obtención ilegal (compra irregular e invasión) parece ser la regla, hasta mediados los años 90, en el caso de la llamada vivienda popular (CEPAL/CNUAH, 1987: 20). En este extremo de la categorización, salvo en algunos contados proyectos de cooperativas de construcción, la obtención de la tierra con propósitos urbanos ha transitado por caminos sinuosos y enfrentado obstáculos que muchas veces se antojan insuperables. Si no en todos los casos, la violencia extrema no ha dejado de estar presente, cobrando incluso, aunque en contadas ocasiones, vidas humanas. La invasión, la venta ilegal y el pago de "rentas" han sido "el único camino viable para mucha gente" en su cotidiano afán por asentarse permanentemente en un terreno urbano, siempre con la esperanza de lograr la correspondiente regularización. Como quedará establecido más adelante, las respuestas estatales a la ocupación ilegal han reducido considerablemente esta forma de acceder al espacio urbano. Cabe señalar, que en estas formas de obtención de la tierra, ha jugado un papel a veces preponderante el fenómeno de la migración campo-ciudad (CEPAL/CNUAH, 1987: 22; Cortés Rocha, 1985: 30-33). A este respecto conviene mencionar algunos aspectos, aunque en forma muy general.

En principio, es ampliamente conocido que el proceso de urbanización en México transformó, en unas cuantas décadas, "la estructura de una sociedad rural en una predominantemente urbana" (Moreno, 1988: 140). Si en 1960 la población urbana y rural del país mostraba un relativo equilibrio porcentual (49.3% y 50.7%, respectivamente), en adelante la primera imponía su paso (57.8% en 1970, 66.2% en 1980, 71.3% en 1990) hasta llegar en 1995 al 73%. En Nuevo León, la tendencia favorable a la población urbana es más acentuada: 55.92% en 1950, 70.36% en 1960, 76.52% en 1970, 87.44% en 1980 y 92.0% en 1990. Además, la llegada de campesinos a las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey con la intención de establecer en ellas sus residencias en forma definitiva "contribuyó de manera significativa (hasta casi en un 50 por ciento) en el crecimiento demográfico de estas metrópolis" durante los decenios de 1970 y 1980 (Graizbord, 1988: 244). La tendencia a concentrar la población neoleonense en el área metropolitana de Monterrey ha sido vertiginosa: 73.3%, 79.1%, y 81.7% en 1970, 1980, y 1990, respectivamente. Las causas y motivos del fenómeno migratorio descrito son bastante familiares:

Las principales corrientes de migrantes están formadas por personas carentes de adecuadas condiciones de vida en sus regiones de origen, por lo cual se trasladan

hacia las ciudades cercanas y principalmente hacia las grandes zonas metropolitanas en busca de mejores oportunidades de vida... Muchos de los movimientos migratorios tienen su origen en zonas de alta fecundidad y de escaso desarrollo, donde la economía del lugar es incapaz de dar empleo a una población creciente. Por esta circunstancia, la población desempleada o subempleada se dirige a otras zonas que pueden ofrecer mejores oportunidades de trabajo (Fernández y González: 1989: 193. En el mismo sentido: Chant, 1992: 247; Pozas 1990: 19).

De esta manera, sin recursos, sin empleo, e impulsados por el instinto de sobrevivencia, los grupos de inmigrantes se enfrentan, muchas veces como alternativa única, ante la necesidad de impulsar un proceso de invasión. Las invasiones han sido definidas como una forma de poblamiento característico de las ciudades "de crecimiento rápido, en las que la estructura del desarrollo urbano no ha permitido dar respuesta, dentro del marco legal, a las demandas de la población de ingresos bajos en materia de tierra y vivienda" (Cortés Rocha, 1985: 30).

En mayor o menor grado, el éxito de una invasión depende de tres características: previa *organización*, con el propósito de presentar un frente unido ante la posibilidad de que las autoridades pretendan erradicar la ocupación; *rapidez*, puesto que sólo de este modo la invasión no será descubierta durante el proceso mismo, y, en tercer lugar, *magnitud*, dado que si el tamaño de la invasión es considerable, la contraparte encontrará mayores dificultades para enfrentarla (Cortés Rocha, 1985: 32).

Ante una invasión, parecen ser típicas tres formas de reacción por parte de las autoridades: una, es la de *indiferencia* ante el suceso; otra, la *acción directa* para el desalojo; y la que representa la reacción gubernamental más esperada por los invasores: la *aceptación* de los hechos consumados y el *apoyo* requerido para superar la precariedad del asentamiento. La reacción gubernamental depende también del número de invasores, ya que una invasión pequeña no presenta obviamente obstáculo importante para el desalojo; una invasión de medianas dimensiones puede ser vista con indiferencia sin que por ello el gobierno sufra contrariedad alguna; pero una invasión grande, "no puede sino ser atendida con mucho tiento, por las graves implicaciones políticas que puede tener un manejo equivocado de la situación" (Cortés Rocha, 1985: 35).

La localización de los terrenos invadidos, así como sus características fisiográficas y su situación legal, son, en un gran número de casos, igualmente típicas: *zona periférica* de la ciudad (sin servicios y con difícil acceso a la mancha urbana); terrenos con *poca aptitud* para ser urbanizados; terrenos de *dudosa propiedad*, de *propiedad federal* sin aprovechamiento continuo o de *propiedad social* -ejidal o comunal- (Cortés Rocha, 1985: 32; CEPAL/CNUAH, 1987: 25).

En todos estos aspectos es particularmente ilustrativo recordar los movimientos populares surgidos especialmente en las décadas de los 60s y 70s en algunas de las ciudades más importantes del país, los cuales iniciaron su proceso urbano a partir de la invasión,

logrando posteriormente avanzar buen trecho el camino de la regularización de la tenencia de la tierra invadida (Cortés Rocha, 1985: 31; Pozas, 1990: 22-27).

Al igual que a nivel nacional, en el estado de Nuevo León dicho camino conduce, según los estudiosos del fenómeno, en términos generales, a dos tipos de intervenciones. Por una parte, se gestiona, con el apoyo del sector público (FOMERREY en cierto momento, y Tierra Propia, principalmente, de los cuales nos ocuparemos más adelante) la celebración de *contratos de compraventa* entre los propietarios (en este caso, particulares), por una parte, y los poseedores de los predios, por la otra, o se ofertan terrenos bajo condiciones más o menos accesibles (FOMERREY en su etapa más importante) lo cual a la vez funciona como un freno a la invasión de zonas urbanas privilegiadas. Para lograr la regularización de estos terrenos, los colonos deben cumplir con los requisitos que al efecto marca la Ley de Planificación del Estado, como es contar con los planos técnicos y avalúos correspondientes, además de los acuerdos necesarios entre el propietario y los colonos que las normas civiles establecen para finiquitar la traslación de la propiedad, todo lo cual “ha significado hasta diez años de trámites para lograr la regularización” (Villarreal, 1988: 57). Por otro lado, tratándose de terrenos ejidales, se expiden decretos expropiatorios conforme a lo establecido por la Ley Federal de Reforma Agraria. Un procedimiento semejante es asumido en situaciones de severo conflicto mediante decretos expropiatorios ordinarios. Ejemplo típico del método de regularización expropiatorio, ocurrido en terrenos ubicados en el área metropolitana de Monterrey en 1983, es el caso de “Tierra y Libertad” (Villarreal, 1988: 56), muy conocido en su momento.

En situaciones semejantes a las anteriores quedan no pocas personas que, en lo individual o en grupo, han participado como adquirentes de buena fe, entregando sumas en calidad de “enganches” o “abonos” a personas que se ostentan como dueños de terrenos sin que realmente lo sean (CEPAL/CNUAH, 1987: 26; Villarreal, 1988: 57). Unas veces la cuestión queda sólo como asunto de naturaleza penal; en otras, los “adquirentes” ocupan desde luego los predios convirtiéndose así, paradójicamente, en simples poseedores.

Finalmente, existe el caso de quienes al invadir espacios de propiedad pública o privada no han encontrado obstáculo en su camino en virtud de que el organismo responsable del inmueble, o el particular propietario, han enfrentado estratégicamente el proceso de invasión. Sucedió así, por ejemplo, cuando algunas invasiones de terrenos federales o municipales se dieron de manera pacífica y paulatina a ciencia y paciencia de dependencias responsables, como la SARH, o de autoridades municipales, las cuales, en algunos casos, cobraron “una renta que simbólicamente significara la no posesión ni propiedad legal de los terrenos. De esta forma se ocuparon también terrenos de propiedad privada cuyos dueños aparecieron posteriormente (Villarreal, 1988: 57).

Podríamos decir que esto último es una variante de regularización, no de la tenencia en el sentido de propiedad (como suele comúnmente entenderse), sino del *uso y disfrute* en sentido jurídico.

El “mercado” de tierra de interés social muestra que no siempre la invasión o la adquisición irregular han sido el único camino para los grupos populares en busca de tierra donde vivir. Los estudios relativos pasan revista a diferentes mecanismos mediante los cuales el Estado, con base en las *reservas territoriales* constituidas al efecto (Ruiz, 1994: 242, 246 y 248), ofrece en venta lotes más o menos urbanizados -o sin urbanizar- a precios accesibles a la capacidad de crédito de las familias con ingresos mínimos o escasos recursos, o promueve la *agrupación* de solicitantes para la compra de extensiones susceptibles de ser posteriormente fraccionadas y urbanizadas. En el estado de Nuevo León, por ejemplo, las “Uniones de Colonos” (Pozas, 1990: 23) promovidas desde los años 60s por la Oficina de Colonos y Posesionarios del Gobierno del Estado, constituidas en *asociaciones civiles*, adquirían extensiones suficientes, incluyendo una parte como reserva para dar cabida a nuevos solicitantes. La asociación celebraba con el propietario un contrato de compraventa con reserva de dominio, con base en el cual los colonos entraban en la posesión legal del terreno desembolsando un enganche y efectuando los pagos periódicos convenidos, Satisfecha la totalidad de éstos, la Unión adquiría el dominio pleno escriturando en favor de cada uno de sus miembros. 60 mil viviendas fueron construidas en terrenos adquiridos de este modo entre 1945 y 1986. Hasta este último año, fueron también levantadas 54 mil casas-habitación en “lotes de fraccionamientos de urbanización progresiva generados por FOMERREY” (Cortés Melo, 1988: 71). Este fideicomiso -Fomento Metropolitano de Monterrey- adquiere terrenos de propiedad privada principalmente “donde se hace una urbanización primaria. Se lotifican y se venden los terrenos a los colonos que así lo hayan solicitado” (Villarreal, 1988: 56).

Todas las formas de obtención de la tierra por parte de grupos populares (invasión-regularización y adquisición en el “mercado” de la tierra), implican, además de supuestos legales, formas específicas de financiamiento y apoyo político-administrativo, que serán descritas más adelante. A continuación, expondremos las formas como se implementa la urbanización de los terrenos ocupados.

La necesaria inserción de la vivienda en el contexto de la “producción y administración de los bienes y servicios urbanos” (Moreno y Gamboa, 1988: 140) da lugar a la existencia de un elemento básico constitutivo del tema de la vivienda: la urbanización, es decir, el conjunto de obras que proveen relaciones operativas con la infraestructura de “servicios (drenaje, agua, energía eléctrica, comunicaciones, vialidad, etc.)” y “espacios exteriores inmediatos a la vivienda de uso propio o preferente” para actividades recreativas y de relación familia-comunidad (Peña, 1986: 21- 22), lo que implica urbanizaciones, infraestructura y espacios de uso público.

La mayoría de los servicios de la infraestructura urbana son, generalmente, *bienes públicos*, es decir, bienes proporcionados por el sector público a través de sus distintas dependencias centralizadas o paraestatales, bienes que se consideran producidos por el agente público “y de cuya utilización nadie puede ser excluido, o que todos pueden utilizar y disfrutar independientemente de que corresponda cualquier forma de pago, sin que por ello se vea disminuida, la cantidad utilizable por parte de los demás” (Secchi, 1968: 23).

Quienes han investigado los procesos urbanos en América Latina (CEPAL/CNUAH, 1987: 25) y, particularmente, los acaecidos en las áreas metropolitanas de nuestro país, han dado cuenta de las formas adoptadas por los pobladores y el Estado para implementar la urbanización de los centros habitacionales (Ruiz, 1994: 237; CCPNS, 1994: 177; Catalán, 1993: 156). Se conocen específicamente dos maneras de llevar a cabo estas acciones: *urbanización inmediata* y *urbanización progresiva*.

La primera, como su nombre indica, es aquella cuyas obras se concluyen antes de que el inmueble beneficiado quede en definitiva a disposición del correspondiente usuario, usufructuario o adquirente, y se da en toda su pureza en las llamadas colonias "residenciales", las cuales conjuntan viviendas de alta y media categorías; es igualmente típica de fraccionamientos que albergan viviendas de interés social (Ziccardi, Mier y Terán, 1985: 57). En estos casos, el adquirente obtiene, a la vez, terreno y urbanización y, en un buen número de fraccionamientos, también la vivienda. En general, la dotación de servicios es completa, salvo la instalación del servicio de gas butano -común en algunos lugares entre los que destaca el área metropolitana de Monterrey, donde, en ciertas colonias con vivienda de interés social principalmente, es gestionada por los propios colonos con posterioridad a la ocupación de los inmuebles.

Por su parte, la urbanización progresiva es el expediente obligado en casi todas las colonias populares (aunado al concepto de vivienda progresiva autoconstruida, de la que más adelante hablaremos). Las condiciones y motivos por los que esto sucede, están dados por el conjunto de circunstancias que determinan la provisión de vivienda para los sectores sociales de más bajos ingresos. Este conjunto de circunstancias se integra en un proceso por medio del cual las personas de escasos recursos invaden, adquieren u ocupan de alguna otra forma terrenos no aptos -la mayoría de las veces- para la edificación de viviendas. Lo han hecho por distintos motivos: "en parte porque no pueden pagar nada mejor, y en parte con la expectativa de que a la larga se proveerán los servicios y les será otorgado el título de propiedad, y de ese modo podrán adquirir un patrimonio a un costo virtualmente inexistente" (Currie, 1979: 107). La regularización de la tenencia de la tierra conlleva, entonces, más tarde o más temprano, un proceso de regularización de la condición urbana de los asentamientos así como la urbanización correspondiente. (Pozas, 1990: 30).

Como luego veremos, la regularización de la tenencia de la tierra tiene, también, radical influencia en el proceso de construcción de la vivienda, ya que éste no se consolidará en tanto aquélla no le proporcione la seguridad jurídica requerida (Cortés Rocha, 1985: 36).

En el caso de la tierra invadida, en un proceso normal "no se instalan equipamiento ni infraestructura en tanto que la colonia sea regularizada, o por lo menos cuando ese proceso se ha iniciado" (Cortés Rocha, 1985: 37). En el estado de Nuevo León, esta posibilidad ha tenido que ser admitida apriori en los casos de tierra para el mercado a bajo costo; es decir, las disposiciones legales aplicables previenen la posibilidad de lotificar terrenos para su venta aún cuando las obras de urbanización se hayan apenas iniciado (Pozas, 1990: 31), respondiendo también al fenómeno de que la edificación del espacio privado es más rápida que la del público.

Casi al mismo tiempo que la comunidad de pobladores desarrolla actividades de distinta índole para iniciar, mantener y, eventualmente, concluir su proceso de urbanización, se lleva a cabo otro proceso, el más importante para las familias: la construcción de la casa-habitación.

2.3 Plan de construcción de la casa-habitación y respaldo técnico

Aquí, hacemos referencia a las formas socialmente adoptadas para llevar a cabo el proceso de producción de vivienda. La investigación sobre el tema muestra tres alternativas: producción de *vivienda nueva para el mercado*; construcción conforme a las necesidades individuales de las familias en condiciones de *suficiencia económica*, y construcción conforme a las necesidades familiares en condiciones de *insuficiencia económica* (autoconstrucción propiamente dicha). Lo anterior sin perjuicio de que el proceso no siempre es homogéneo con relación al asentamiento, por lo que dichas alternativas pueden darse traslapadas en un sólo lugar.

En el primer caso, se trata de un proceso complejo de carácter *mercantil* en el que intervienen diferentes ramas del sector industrial, así como los sectores comercial y financiero, cuyo objetivo último consiste en la *producción y venta* de grandes, medianos o pequeños conjuntos habitacionales. Los protagonistas principales de este proceso son particularmente las empresas mercantiles del sector privado, por una parte, y el mercado de compradores - individuos o familias con capacidad económica suficiente y para ser considerados sujetos de crédito- por la otra. Algunos pormenores de esta forma social de asumir la producción de vivienda serán expuestos al tratar el tema de la intervención de la sociedad civil en la solución del problema habitacional.

La construcción de vivienda conforme a las necesidades individuales de las familias en condiciones de suficiencia económica, siendo lo ideal, no tiene más límite que los gustos y deseos individuales en relación con la capacidad económica del virtual propietario, quien, en la mayoría de los casos, será, igualmente, el destinatario o usuario. Esta es la forma típica de producción de vivienda en algunos sectores de los niveles sociales alto y medio (Bazant, 1985, 29). En ella se cumplen cabalmente los requerimientos técnicos, financieros y legales característicos del proceso de producción de vivienda para el mercado (CEPAL/CNUAH, 1987: 24), aunque los actores principales, sin embargo, se desenvuelven en un marco de opciones más amplio en cuanto a costos, tiempo, ubicación, dimensiones, diseño y demás determinantes del proceso que por su naturaleza lo permitan. Esta alternativa no ha sido objeto de atención directa por parte de los estudiosos del asunto, tal vez porque, dado su carácter excepcional, no representa un tema de interés para la investigación social centrada casi siempre en el análisis de insuficiencias. Sin embargo, tomando en cuenta que muchas de las familias de altos ingresos principalmente, suelen edificar por su cuenta viviendas cuyo número de personas por cuarto es inferior al estándar, tales sectores quedarían virtualmente incluidos en los conceptos de "subocupación" y "capacidad ociosa" que da lugar a la llamada "carencia distributiva" consistente en el hecho de considerar que "una redistribución hipotética de los

recursos disponibles supondría usar esos espacios sobrantes (o 'capacidad ociosa') para satisfacer las necesidades de los más desfavorecidos" (González Aguirre, 1986: 46).

El punto neurálgico del tema relativo a la forma de producción de vivienda, destaca acentuadamente cuando se trata de familias de escasos recursos, las cuales construyen conforme a sus necesidades individuales en condiciones manifiestamente insuficientes. Este es uno de los apartados en los que la investigación muestra aspectos interesantes de controversia y discusión. En este sentido, puede hablarse básicamente de dos tendencias. Por un lado, observamos que algunos de los estudios parten del supuesto, no siempre declarado, de que todas las familias *nucleares* tienen derecho a la vivienda y, en consecuencia, el sistema social de vivienda -incluidos el Estado, la iniciativa privada y el llamado sector social- debe cumplir con tal responsabilidad (Garza y Schteingart, 1978: 49-79; González Aguirre, 1986: 44). Para ello, es necesario determinar previamente el déficit respectivo con base en los enfoques "clásicos" (estándares mínimos: materiales permanentes, todos los servicios, 2 personas por cuarto). El resultado es que la construcción masiva de vivienda forma parte importante en los planes de reducción del déficit habitacional (Lara, 1989: 114; Bazant, 1985: 11). La crítica a esta posición genera otro frente de discusión. Aquí se afirma enfáticamente que las bases sobre las que descansa la perspectiva clásica del problema son tomadas de países capitalistas desarrollados, por lo que no necesariamente resultan convenientes para el análisis del problema e instrumentación de soluciones en países que, como México, padecen fuertes rezagos económicos y sociales, particularmente en materia habitacional (Bazant, 1988: 44; Pozas, 1988: 63-64).

El hecho muy conocido de que, a pesar de los grandes esfuerzos por alcanzar metas ambiciosas en la construcción masiva de vivienda, el Estado no ha podido reducir el déficit a niveles significativamente mínimos, ha llevado a plantear, con base en la segunda de las tendencias anotadas, la necesidad de estudiar las formas tradicionales de construcción de vivienda practicadas por la población de escasos recursos, a fin de intervenir en ellas mediante programas que estimulen y perfeccionen su realización, pudiendo el erario público de este modo liberar y aplicar masivamente a este menester recursos hasta ahora erogados en programas de construcción altamente costosos. Desde esta perspectiva, la forma de construcción más apegada a la cultura tradicional en México y señalada por algunos especialistas como la más conveniente -considerando primordialmente las crisis económicas y los altos costos que a éstas acompañan- es la *autoconstrucción* (Bazant, 1988: 46-47; Cortés Melo, 1988: 72-73; Pozas, 1988: 64; Villarreal, 1988: 58).

La autoconstrucción ha sido definida como un proceso de producción de vivienda donde se mezcla la intervención de factores físicos, tecnológicos, familiares, sociales y económicos que en el marco de condicionamientos externos -especialmente las características legales de la *tenencia de la tierra* de las que depende la seguridad en la construcción, y el fenómeno económico de la *inflación* que determina el nivel del gasto a efectuar-, se combinan de tal modo que permitan el aprovechamiento del *tiempo libre* y los recursos provenientes del *escaso ahorro familiar* para impulsar procesos constructivos *graduales* y *acumulativos* (Basant, 1985: 12; (CEPAL/CNUAH, 1987: 26).

Bien sabido es que, desde décadas atrás, en la mayoría de los países latinoamericanos, el Estado ha participado de diferentes maneras en la creación de fraccionamientos populares acompañando programas de vivienda autoconstruida. En este marco, México no podía ser la excepción. Al respecto, la literatura sobre el tema señala que durante el período posrevolucionario "el Estado asume un papel activo en la formación de colonias populares al permitir el acceso a la tierra para autoconstruir viviendas" (Ziccardi, Mier y Terán, 1985: 48), aunque ya antes (siglo XIX) la colonia Zarco de Artesanos en el estado de Coahuila fue ejemplo de una tendencia semejante (Narváez, 1997). Se ha llegado a afirmar, por otra parte, que la importancia de esta forma social de producción habitacional queda claramente consignada -según indagaciones llevadas a cabo por la investigación social en algunas metrópolis latinoamericanas- al comprobarse "que las viviendas construidas por el sector informal alcanzan al 60% de la construcción urbana total de esas ciudades" (CEPAL/CNUAH, 1987: 24), y que -para el caso de México- alrededor "del 70% de la población urbana del país se provee a sí misma de vivienda utilizando materiales y procedimientos rudimentarios, sin asistencia técnica ni apoyo financiero" (Bazant, 1985: 11).

La autoconstrucción de vivienda por parte de pobladores de escasos recursos sigue, en la mayoría de los casos, un proceso característico, afectado en alguna medida por el grado de legalidad que la ocupación de la tierra haya alcanzado en el transcurso del proceso (Bazant, 1985: 69). Especialmente en las zonas de invasión, las viviendas asumen características propias de las condiciones socioculturales y económicas -siempre cambiantes- de quienes las autoconstruyen. En tanto esté presente la amenaza de erradicar la ocupación por parte de las autoridades, las viviendas se construirán con materiales baratos -de desecho o deleznales- que sean fácilmente transportables. En la medida en que se vaya consolidando la tenencia, la seguridad resultante motiva una participación más directa del colono así como la existencia de mano de obra contratada adicionalmente en ciertos momentos específicos (Cortés Rocha, 1985: 33). Al inicio del asentamiento la estructura familiar predominante es destacadamente nuclear, modificándose paulatinamente con el tiempo hasta adoptar mayoritariamente modelos de familia extensa y compuesta, tan comunes en asentamientos de personas de escasos recursos (Cortés Rocha, 1985: 34; Bazant, 1985: 65).

Por lo que se refiere propiamente al aspecto social del proceso de autoconstrucción:

las viviendas se construyen en forma progresiva, con participación directa de los pobladores... debe poder habitarse desde el principio, por lo tanto en la primera etapa las viviendas son de un solo cuarto, construidas en forma precaria y de aspecto sumamente pobre... El proceso de construcción avanza lentamente... La construcción del techo de concreto marca un hito en la edificación de la vivienda; su costo hace que muchas viviendas tarden largos años antes de tener siquiera un cuarto con techo de concreto... Después de tener dos o tres cuartos construidos con materiales permanentes, se construye la cocina y, al final, el baño. Frecuentemente se construyen cuartos adicionales, ya sea para acoger temporalmente a otros familiares... La existencia de un segundo piso o de acabados, rejas o adornos en la fachada, son indicios del fin del proceso de consolidación de la vivienda (Cortés Rocha, 1985: 36-37).

Para que las personas de escasos recursos puedan efectuar los procesos de obtención de la tierra, de urbanización de la misma y de construcción de su casa-habitación, deben contar con un cierto *soporte técnico* -por muy tradicional y rudimentario que éste sea-, siempre en el marco de relaciones comunitarias y en el contexto económico-político concreto de que se trate.

La asistencia técnica en materia de vivienda se refiere a los *medios de acceso* que el constructor tiene a su disposición para la obtención y manejo del conjunto de *conocimientos y condiciones* necesarios para llevar a cabo el proceso de producción. En ella están incluidos no sólo la información propiamente *técnica* de la construcción sino, además, el contenido de las correspondientes *normas reglamentarias*, así como el trámite de *permisos, licencias, avalúos* y todo tipo de autorizaciones y conocimientos que otorgan al proceso de producción de vivienda viabilidad técnica, legal y, en su caso, financiera.

Lo anterior descansa básicamente en la definición del "mínimo de vivienda". Este ha sido descrito con base en las funciones genéricas que debe cumplir toda vivienda: "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). Por otra parte, las recurrentes crisis económicas sucedidas en el país, plantean la "necesidad de obtener mucho mayor rendimiento de los recursos disponibles que generen mayor cantidad de soluciones" (Lara, 1989: 112), para lo cual estar actualizado en los conocimientos pertinentes es también una necesidad. La investigación tecnológica en el campo de la producción de vivienda ha diseñado algunas modalidades en tal sentido. Una de ellas señala que para elevar sustancialmente los niveles de productividad se requiere "la racionalización y sistematización de proyectos de vivienda mediante la normalización, la progresividad, la producción masiva y el empleo de la coordinación modular" (Lara, 1989: 114), de manera que la alta sofisticación tecnológica y la complicada mecanización que implica el uso intensivo de capital, dan paso a la posibilidad de poner en juego una amplia variedad de técnicas y modalidades de producción según lo requieran las circunstancias del caso. Sin embargo, el problema de construir es un asunto también cultural. Muchas técnicas por novedosas que sean, quedan fuera de "lo posible".

Los modelos tecnológicos así concebidos deben mantener las condiciones reglamentarias de calidad y seguridad e incluir, en todo caso, los elementos mínimos de un proyecto ejecutivo de vivienda: a) Planos arquitectónicos, estructurales, de instalaciones y detalles constructivos; b) Programa de obra; c) Cuantificación de obra (materiales, mano de obra y maquinaria); d) Especificaciones para la adecuación bioclimática del proyecto, y e) Instructivo para construir la vivienda.

Un proyecto ejecutivo de vivienda corresponde a la tipología de vivienda llamada *normalizada*, cuya eficiencia, sin embargo, no ha escapado a las críticas. El diseño de esta modalidad tiene por objeto "atender a los diversos grupos de ingreso y contar siempre con un margen de crecimiento y mejoramiento así como establecer con precisión los satisfactores mínimos y máximos para la vivienda de interés social" (Lara, 1989: 120).

Dada la complejidad -aunque sea mínima- que, en general, caracteriza a la tecnología de producción de vivienda, ésta requiere del concurso insustituible de expertos, tanto en las actividades de realización directa como, y sobre todo, en las de planeación y dirección de las obras. El costo de esta intervención resulta, entonces, de consideración, de tal manera que los grupos sociales de escasos recursos no están en condiciones de poderlo solventar. De ello resulta que la mayoría de las veces, no obstante la existencia de programas estatales de apoyo, tales grupos sociales al proveerse de vivienda, lo hacen “utilizando materiales y procedimientos rudimentarios, sin asistencia técnica ni apoyo financiero” (Bazant, 1985: 11).

En México, algunos programas estatales promotores de la autoconstrucción consideran la asesoría técnica, estableciendo “la capacitación técnica que deben recibir los participantes para realizar la construcción”, tal como quedó determinado, por ejemplo, en el proyecto “Unidad Habitacional La Esmeralda” realizado por el Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social Urbano (FIVIDESU) en terrenos de la Delegación Gustavo A. Madero, del Distrito Federal. En el mismo,

se formaron brigadas para trabajar en equipo y repartir las cargas de trabajo; posteriormente se organizó a la gente según su habilidad en el desempeño de ciertas actividades. Los maestros de obra asignados por FIVIDESU tuvieron una influencia directa para delegar el trabajo, ya que dependiendo del desempeño de los autoconstructores repartían las actividades. Hubo autoconstructores que se hicieron expertos en corte doblado (sic) de alambre, en acarreo de materiales, en preparación de mezcla, etcétera. (González y Durán: 1992: 204).

En proyectos como este, el FIVIDESU tiene contemplada la supervisión técnica en forma sistemática. Este intento parece revivir el modelo tipo cooperativo como el adoptado en el siglo XIX por la sociedad mutualista Zarco de Artesanos en Saltillo para edificar Saltillo Oriente (Narváez, 1997).

En general, los programas mexicanos oficiales de autoconstrucción, han contemplado en el papel la asesoría técnica como uno de sus aspectos más importantes. Conforme a lo estipulado en una reglamentación gubernamental, en cada fraccionamiento popular deberán darse los servicios de asesoría técnica requeridos por la comunidad para la realización de viviendas en propiedad o destinadas a ofrecerse en renta, en los siguientes aspectos: “Organización de la comunidad, financiamiento, proyectos, costo de las diversas etapas de construcción, supervisión de las obras, capacitación de operarios y facilidades en los trámites para obtener licencias y permisos de las autoridades para la construcción de viviendas” (CLINDECO, 1982: 10).

El respaldo técnico en el desarrollo de la vivienda y en la urbanización de los terrenos, así como la realización de los procesos particulares correspondientes, aunados al que se desenvuelve para la adquisición de la tierra, son los elementos básicos del tema habitacional. No obstante, éstos no podrían ser cabalmente entendidos ni encontrarían forma de realizarse, si no se ubican en el contexto más amplio de las relaciones que guardan con un conjunto de factores sociales, de los que no es posible evadirse a pesar de su carácter de imponderables y

cuya relevancia en materia de vivienda ha sido puesta de manifiesto por los estudiosos del tema. Nos referimos a los aspectos *económico, político y legal*, que serán desarrollados en el punto siguiente.

2.4 Factores instrumentales preponderantes

Uno de los factores sociales que han sido analizados con mayor profundidad y cuya elaboración teórica en materia de vivienda ha alcanzado niveles relevantes, es el económico. En el presente apartado se expondrán someramente algunos tópicos relacionados con el ingreso y el financiamiento, aspectos económicos que determinan el acceso de la población al satisfactor vivienda. Ésta, representa un particular artículo de consumo en virtud de que satisface un tipo específico de necesidades humanas, y, por ende, forma parte del complejo conjunto de relaciones económicas. Desde este ángulo visual, la investigación ha destacado, entre otras cosas, la manera como la vivienda está sujeta a las leyes de la *oferta* y la *demanda*, y cómo esta dinámica económica determina el acceso de la población al satisfactor habitacional.

Las necesidades que la vivienda satisface están, en términos generales, según Wallace Smith, vinculadas con “las diversas dimensiones físicas, sociales y psicológicas que el alojamiento reviste a los ojos del público consumidor” y que se concretan en los conceptos de *albergue, intimidad y ubicación* (1973: 4-7). El primero se refiere a la protección y seguridad que la vivienda proporciona a sus ocupantes. La intimidad o “unidad habitacional” se define como “el conjunto de instalaciones para uso exclusivo de un grupo social separado llamado familia”. La ubicación alude a la proximidad razonable de la vivienda a “los lugares de trabajo y demás actividades urbanas” (1973: 10). Esto último da lugar al concepto de *estructura urbana compuesta*, en la que se toman en cuenta el entorno, el nivel de empleo, el número de viajes al trabajo “relacionados con su localización residencial, que a su vez genera viajes sociales entre residencias y viajes a servicios (compras), determinando éstos, a su vez, la localización de servicios, etc.” (Echenique, 1969).

Además, la vivienda,

esta formada por un complejo de bienes y servicios complementarios y conceptualmente separables: el espacio interno (el metro cuadrado de techo edificado), el espacio externo (los correspondientes metros cuadrados de terreno, evidentemente variables con la densidad de edificación), el nivel tecnológico, las características estéticas y arquitectónicas, la antigüedad, las características ambientales, la accesibilidad, etc. En general, se habla de estos últimos como aspectos cualitativos de la vivienda. Para cada uno de estos bienes o servicios, cada grupo social y cada agente manifiestan distintas preferencias y demanda. Cada vivienda que concurre al mercado corresponde, por otra parte, a una composición determinada de estos bienes o servicios, composición modificable sólo en escasa medida por medio de inversiones que suceden a la inicial (Secchi, 1968: 60 y 61).

Por otro lado, los procesos de producción y distribución de bienes y servicios dentro de una sociedad determinada suelen clasificarse o dividirse en sectores. Dentro del conjunto de éstos tenemos el sector vivienda. "En la mayoría de los países... el fragmento económico que se refiere a la vivienda, es una mezcla de iniciativa privada y actividad gubernamental..." (Smith, 1973: 10). Estos dos componentes dependen sistemáticamente uno de otro, de modo que es posible considerar al sector vivienda como un "doble sistema de toma de decisiones" (Smith, 1973: 11). Ello es así particularmente porque de entre "los artículos que el consumidor ordinario utiliza, la vivienda es sin duda el más duradero" (Smith, 1973: 15), y porque, no obstante la influencia reductora de los precios por parte de los adelantos tecnológicos -tendencia que, dicho sea de paso, la inflación suele revertir-, la fuerza de la demanda hace de la vivienda un artículo siempre costoso (Smith, 1973: 125). A esto se asocian diversos hechos o situaciones económicas igualmente importantes:

el hecho de que la vivienda sea un artículo duradero significa que es un bien de inversión. Representa riqueza de capital... (que) debe crearse y pagarse antes de que pueda utilizarse, y por esto no puede existir sin una acumulación de ahorros... Alguien debe pagarla y luego ponerla a disposición del usuario. Este alguien es algún tipo de inversionista... Por su espera y el riesgo que puede implicar, el proveedor del financiamiento suele pedir una compensación... Es así como las instituciones financieras representan intermediarios para una mercancía de tal importancia que, en todos los países, los gobiernos toman a su cargo dirigir directamente estas instituciones financieras o regular minuciosamente su funcionamiento (Smith, 1973: 11, 18 y 127).

Es decir, el carácter duradero y costoso de la vivienda hace indispensable, para que ésta pueda realizarse en el mercado, la intervención financiera estatal, además del control oficial sobre la especulación desmedida. Cabe señalar, por otra parte, que en los países subdesarrollados "los recursos son generalmente escasos... además el propio sector de la vivienda no está en absoluto preparado para satisfacer en forma sistemática las demandas del mercado existente de la vivienda" (Smith, 1973: 126). A esto se puede añadir la importancia que reviste un *poder adquisitivo* adecuado a las necesidades de vivienda existentes, sin el cual la correspondiente satisfacción no puede ser alcanzada por buena y eficaz que sea la industria privada del sector. De ahí la necesidad de que el componente público haga acto de presencia "modificando la naturaleza de la demanda mediante subsidios o la de la oferta mediante inversiones públicas (que también implican subsidios) de modo tal que se satisfagan estas necesidades al margen del mercado" (Smith, 1973: 13).

Si el poder adquisitivo, determinado por el ingreso, es uno de los elementos más importantes en materia de acceso a la vivienda, lo es también para solventar el costo de los servicios urbanos, en especial aquellos que se relacionan directamente con la urbanización de los centros habitacionales y el uso cotidiano de la casa-habitación. Al respecto, se ha dicho que la división de la sociedad en clases o estratos implica, con algunas excepciones, niveles distintos de ingresos, con poder adquisitivo restringido, que de antemano están social y legalmente establecidos, y de acuerdo a los cuales no es posible cubrir los costos de los servicios urbanos sin la intervención subsidiaria de las instituciones públicas. Dentro de una

sociedad así concebida, encontramos también niveles sociales con suficiente capacidad de compra, que pueden por ello mantener un nivel de vida satisfactorio, cubriendo por su cuenta los precios de mercado de los servicios urbanos prestados por instituciones de carácter privado y lucrativo, aunque pueden, además, incluir adicionalmente como satisfactores propios, los servicios que son proporcionados por medio del equipamiento comunitario. El contraste de las clases altas frente a las de escasos recursos es atemperado y complementado por los estratos medios, los cuales “satisfacen sus necesidades haciendo uso alternativo de servicios proporcionados por las instituciones privadas o públicas” (Chavez y Castañeda, 1988: 211), repitiendo de esta manera un modelo semejante al observado en materia de construcción de la vivienda, donde los niveles altos y medios la adquieren en el mercado formal o la construyen conforme a sus necesidades en condiciones de suficiencia económica.

En los estratos más bajos de la población se encuentran los grupos mayoritarios de los países subdesarrollados, quienes “por su escasa capacidad de pago, no están en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas, incluyendo el acceso a los servicios proporcionados por el equipamiento” (Chavez y Castañeda, 1988: 211) y, por supuesto, a la vivienda misma. Es así que gran parte de las familias mexicanas reciben salarios dramáticamente reducidos, “por lo que dependen casi exclusivamente de los servicios y del equipamiento operados por instituciones públicas” (Chavez y Castañeda, 1988: 212). Por otro lado, los habitantes “de las zonas de invasión son marginados, desde el punto de vista socioeconómico, por su situación crónica de desempleo y subempleo” (Cortés Rocha, 1985: 33), contando, por tanto, exclusivamente, con su propio trabajo como recurso disponible (Cortés Rocha, 1985: 34), siendo en el llamado sector *informal* “donde se da cabida al mayor número de desempleados a través de actividades como el comercio ambulante o los servicios personales” (Hernández y González, 1989: 193). Todo esto explica el por qué de la ocupación ilegal de la tierra por parte de personas y grupos de ingresos escasos. La invasión y posterior regularización les permite, por lo tanto, “adquirir un patrimonio a un costo virtualmente inexistente” (Currie, 1979: 107).

Una vez que los pobladores están en posesión de la tierra y que la construcción de sus viviendas se ha iniciado, el correspondiente proceso “avanza lentamente, ya que depende de la capacidad de ahorro de los pobladores” (Cortés Rocha, 1985: 36). Se ha llegado a afirmar que frecuentemente “se construyen cuartos adicionales... como una fuente adicional de ingresos en una etapa en la cual aparecen nuevos gastos” (Cortés Rocha, 1985: 37). Es igualmente significativo que, algunas veces, el colono decida rentar a terceros el terreno o la construcción obtenidos mediante algún programa gubernamental, a fin de allegarse recursos que no puede obtener de otra manera (Garza y schteingart, 1978: 120), aprovechando el “margen” que suele dejar el negocio inmobiliario.

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

Otro de los factores sociales que influyen sobremanera en el proceso de obtención de vivienda, es el *político*. Éste estará presente en cualquier forma y momento, ya se trate de la adquisición de tierra, de actos de invasión, de la regularización de la tenencia, del proceso social de construcción, de la urbanización correspondiente, del acceso a financiamiento, e, incluso, de la disponibilidad de asesoría técnica. El papel que el factor político juega en el desarrollo de la problemática habitacional ha sido especialmente destacado por los estudiosos del asunto, particularmente cuando se trata el problema al nivel de los grupos populares. De todos modos, el factor político está siempre presente independientemente del nivel social en el que aparezcan las cuestiones habitacionales. Por ejemplo, en el caso de la vivienda producida para el mercado, tienen especial participación

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

En lo que atañe a los procesos de producción de vivienda para personas de escasos recursos desarrollados en México, Ziccardi y otros han señalado la importancia del activo papel que el Estado mexicano asume durante el período postrevolucionario en la promoción de fraccionamientos populares, permitiendo el acceso a la tierra para la autoconstrucción de casas, "acción de corte político destinada a satisfacer las demandas de habitación que experimentaban las clases populares urbanas ante la crisis de vivienda" (1985: 48).

En el caso de la tierra invadida, la regularización se efectúa mediante un "proceso largo y costoso, que necesita del apoyo de todos los colonos para presionar y de la habilidad de los líderes para negociar" (Cortés Rocha, 1985: 37). Surge entonces la presencia del factor político, que tiene como base la existencia de un hecho muy particular: el efecto compensatorio de la unión *organizada* de los pobladores ante la falta de seguridad económica propiciada por su condición social. Las formas adoptadas por dicha organización, si bien variadas, cuentan siempre con mecanismos de *defensa* y *sobrevivencia* regidos por el principio de intercambio solidario de bienes y servicios que alivian de algún modo "la situación crónica de inestabilidad en el empleo, los bajos ingresos y la falta de acceso a los mecanismos de seguridad social" (Cortés Rocha, 1985: 33; en el mismo sentido: CEPAL/CNUAH, 1987: 26-27; Graizbord, 1988: 240). Reforzado por estas acciones de ayuda mutua, la organización social de los grupos de escasos recursos reviste otro elemento de singular importancia: la necesidad de defensa que la comunidad experimenta ante su lucha por la regularización de la tenencia de la tierra que ilegalmente ocupa, además de los esfuerzos conjuntos requeridos para llevar los servicios públicos a la colonia. Todo ello demanda una dosis importante de "poder" a fin de entablar las negociaciones correspondientes. En este contexto, los vecinos asociados presentan un frente común encabezados siempre por sus dirigentes. Éstos, de hecho, "en todos los asentamientos populares grandes ejercen alguna forma de control sobre los pobladores, sirviendo de

intermediarios entre ellos y los órganos gubernamentales” (Graizbord, 1988: 240. En el mismo sentido: Olmedo, 1989: 165).

Esta intermediación se desenvuelve en un proceso muy específico de diálogo:

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

En el diálogo, los pobladores son representados por un *líder* o, “en el caso de asentamientos más maduros por un comité electo... El líder o cacique es determinante por su acción de gestión ante las autoridades y para la obtención de los servicios y la regularización” (Cortés Rocha, 1988: 36-37).

Sin embargo, no siempre el carácter fuertemente solidario de los pobladores y la habilidad política de los líderes resulta todo lo eficaz que se quisiera. A este respecto conviene recordar cómo en los años ochentas el romanticismo social, cultivado por algunos investigadores, basado en la irrupción de los movimientos sociales urbanos de la época, devino en desilusión ante “la virtual vulnerabilidad de los distintos grupos de pobladores frente a los mecanismos coercitivos o de cooptación del Estado” (Graizbord, 1988: 240).

Junto al factor político antes descrito, está presente siempre el factor *legal*. Éste se pone de relieve si consideramos que, desde el punto de vista económico, la seguridad en las transacciones comerciales constituye un principio rector que en materia de bienes inmuebles se traduce en la *seguridad de la tenencia* de la tierra, Esto permite el funcionamiento adecuado del mercado de vivienda al definir claramente “los derechos relativos a la propiedad y establecer un conjunto de procedimientos para el traspaso de dichos derechos” (Smith, 1973: 11). Por otra parte, los *reglamentos de construcción* son los instrumentos jurídicos más importantes en la construcción de vivienda, ya que fijan las “normas y especificaciones de construcción y diseño que determinan las superficies y características que deben tener las viviendas para ser habitables” (Bazant, 1985: 31). Además de lo anterior, tomando en cuenta la importancia de los ingresos familiares -según quedó expuesto en el punto dedicado al factor económico-, es necesario considerar que existen algunos ordenamientos legales relacionados con el *financiamiento* y demás instrumentos que regulan, y de alguna manera facilitan, el acceso de los distintos grupos sociales a la vivienda. En el diseño de los instrumento jurídicos, recordemos, entran en juego también aspectos político-económicos.

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

Un postulado de fundamental importancia en materia de vivienda, se encuentra inserto en el párrafo tercero de la Constitución:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público... se ordenarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población (CC, 1995: 22-23).

La Ley Federal de Vivienda prescribe, básicamente, la promoción de actividades tendientes a cumplir con el precepto constitucional arriba mencionado y medios para la producción de vivienda a *bajo costo*, además del establecimiento de atribuciones en materia de vivienda en favor de la administración pública.

Uno de los cambios más importantes registrados en los últimos tiempos en relación con el marco legal de la vivienda, es el que concierne a la creciente *desregulación* en materia de requisitos, trámites y gestiones, lo cual redundará en una reducción del renglón de *gastos indirectos* generados por la fe del notario público y el pago de derechos por concepto de registro y de impuestos diversos, llegándose en algunos casos a la desgravación gradual en relación con estos últimos (Ruiz, 1994: 245-246)

Una reforma legal de gran trascendencia que podrá incidir favorablemente en la extensión de las reservas territoriales en todo el país, la constituye la “desamortización” de *terrenos ejidales* operada por los cambios recientes al artículo 27 constitucional que permiten a los ejidatarios, no sin el cumplimiento de ciertas condiciones, participar en el mercado de la tierra como *vendedores* de sus parcelas (Ruiz, 1994: 246-247; CC, CPEUM, 1995: 28; CEUM, LA, 1993: 35-37).

Los medios legítimos de *transmisión de los derechos de propiedad*, son definidos por normas de derecho privado establecidas en los *códigos civiles* vigentes en cada uno de los estados del país o en la legislación *mercantil* en vigor en toda la República. De entre los medios estatuidos para la traslación del dominio de tierra urbana, destaca especialmente el contrato de *compraventa* (CEUM, CC, 1987: 508-528). La celebración de éste es condición

ineludible en las operaciones mercantiles efectuadas en el mercado de vivienda y -como ya vimos al tratar de la regularización de terrenos invadidos-, es una de las alternativas más frecuentes al lado de procedimientos expropiatorios. Los códigos civiles regulan igualmente la llamada “prescripción adquisitiva”, definiéndola en los siguientes términos: “medio de adquirir bienes..., mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley” (CEUM, CC, 1987: 309-319). Esta alternativa tiene cabida en algunos casos de poseionarios que cumplen los requisitos de *posesión pacífica, continua, pública y en concepto de dueño*, razón por la que su gestión, ante los jueces civiles, es generalmente realizada en lo individual, caso por caso, al contrario de lo que sucede con la mayoría de las situaciones de invasión en las que las soluciones consideran a los pobladores agrupados.

Ya se trate de compraventa o de prescripción adquisitiva -o de cualquier otra forma legítima de transmisión de la propiedad- interviene el *Registro Público*, institución estatuida por el código civil de cada uno de los estados de la República (CEUM, 1987: 675-695). En el caso de la compraventa, cuando el valor de los bienes objeto de la misma excede los límites que la ley señala, interviene en su celebración y trámite de registro el notario público (CEUM, CC, 1987: 522-527). Existe en cada una de las entidades federativas una ley especial que regula las funciones y trámites que compete realizar a dicho fedatario.

Los códigos civiles han instituido un interesante sistema de *protección* del “patrimonio de la familia”, dentro del cual queda incluida, entre otros bienes, la *casa habitación*. Para poner en operación este sistema, debe el interesado realizar ciertos trámites ante un juez de lo civil, no debiendo exceder el valor de los bienes de un límite máximo equivalente a un determinado número de veces de salario mínimo en vigor. El código civil en Nuevo León ordena la constitución *de oficio* del patrimonio de familia cuando el gobierno del estado vende terrenos o gestiona la venta por parte de particulares propietarios, “a las familias que cuenten con pocos recursos” (CEUM, CC, 1987: 220-223).

La Ley Federal de Reforma Agraria -abrogada recientemente-, en su capítulo “De la Expropiación de Bienes Ejidales y Comunes” establecía el procedimiento, frecuentemente utilizado en México, por medio del cual se había regularizado hasta hace poco la ocupación para fines urbanos de terrenos ejidales. La Ley Agraria, ahora en vigor, permite la ocupación con propósitos urbanos de terrenos ejidales a través de procedimientos expeditos que no requieren ya del complicado y muchas veces largo *procedimiento expropiatorio* (CEUM, LA, 1993: 37).

Por otra parte, con el objeto “de orientar y regular el crecimiento de los poblamientos y asentamientos humanos en el país se promulgó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, en julio de 1993” (Ruiz, 1994: 247). En el estado de Nuevo León existe un ordenamiento similar de aplicación local, Dichos cuerpos legales definen sistemas de *planeación* de asentamientos humanos, particularmente los *urbanos*, y establecen reglas para la constitución de las *reservas territoriales* requeridas por el crecimiento de los centros de población.

Algunos municipios del área metropolitana de la ciudad de Monterrey -especialmente Monterrey y Garza García- cuentan con *reglamentos de construcción*, instrumentos legales de fundamental importancia para, entre otras cosas afines a su denominación, el otorgamiento de *permisos y licencias* en dicha materia.

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, configuran sendos esquemas de *financiamiento* -semejantes, aunque con ligeras diferencias- en favor de los *trabajadores*, para la adquisición, construcción, ampliación, reparación o mejoramiento de vivienda, o para el pago de pasivos contraídos por cualquiera de estos conceptos (CEUM, LINFVT, 1992: 103; CEUM, LISSSTE, 1994: 2).

La legislación bancaria mexicana delinea esquemas financieros de carácter general, sin desarrollar nada especialmente dedicado a la vivienda. No obstante, mediante figuras jurídicas de distinta índole establecidas en otras leyes (las mercantiles, por ejemplo) el Estado ha aplicado diversos mecanismos que constituidos bajo la figura del *fideicomiso*, dan a la vivienda un trato especial, particularmente para facilitar el acceso a la misma a las *clases medias* -como el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI)- y, con menos intensidad, a las clases bajas de la población -caso, por ejemplo, del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) (Ruiz, 1994: 236-239).

Finalmente, algunas leyes determinan ventajas *fiscales* que favorecen a sectores determinados, como sucede, pongamos por caso, con los inmuebles adquiridos o construidos por los trabajadores al servicio de los poderes federales "para su propia habitación, con los recursos del Fondo para la Vivienda administrados por el Instituto", los cuales "quedarán exentos a partir de la fecha de su adquisición o construcción de todos los impuestos federales y del Departamento del Distrito Federal..." (CEUM, 1992: 61).

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

2.5 Intervención de los sectores público y privado en materia de vivienda

La participación que la *sociedad civil* desarrolla en materia de vivienda, es protagonizada fundamentalmente por los llamados *sector social* y *sector privado*. En cuanto al primero, representado por los grupos populares, hemos dejado claro en páginas anteriores, al exponer el tema de la vivienda progresiva, la importancia, naturaleza y formas de su intervención. A continuación pasamos a exponer los rasgos generales que caracterizan la contribución del sector privado al tema de la vivienda.

Quienes han estudiado el papel que el llamado sector privado de la economía ha jugado como productor o proveedor de vivienda -o de alguno de los elementos constitutivos de ésta- para los diferentes grupos sociales demandantes, aluden, generalmente, a su carácter de *agentes económicos* cuyos intereses primordiales se encadenan al proceso de producción *capitalista*. Es decir, el satisfactor vivienda representa no sólo un valor de uso, sino, además y principalmente, un valor de *cambio*, cuyo monto está esencialmente asociado a la *redituabilidad* del capital invertido (Neira, 1990: 150-151; Garza y Schteingart, 1978: 59-79).

De ahí que el rol prioritario del sector privado en la materia que nos ocupa, lo cumpla cabalmente frente a los sectores sociales incluidos en la demanda de vivienda *residencial y media*, que es donde los procesos mercantiles funcionan con una dosis importante de regularidad. (CEPAL/CNUAH, 1987: 26-27; Garza y Schteingart, 1978: 59-79). Como veremos mas adelante, la iniciativa privada participa también en algunos programas de vivienda para grupos de menores recursos cuando el Estado, de alguna manera, promueve a éstos como *sujetos de crédito*.

Todo lo anterior, se efectúa en un complejo de relaciones sociales de tipo variado que de una u otra manera influyen en el carácter económico de la vivienda.

La investigación en materia de órdenes territoriales, plantea algunas relaciones que, a nuestro entender, tienen especial influencia en el asunto aquí expuesto. Se trata de la relación de dependencia del nivel de *bienestar social* (incluida la vivienda), respecto de la *distribución territorial* de los asentamientos y su *utilización*, “en el sentido de que, según sea ésta y aquella, serán las cantidades de bienes y servicios producidos y adquiridos por los sectores privado y público, las cantidades de bienes ofrecidas que es posible utilizar y la distribución de las mismas entre los diversos grupos sociales” (Secchi, 1968: 22).

Aplicando este esquema al caso de la vivienda, podemos deducir que la distribución territorial de la *tierra urbana* (el espacio de los asentamientos) dedicada a la construcción y venta de vivienda (utilización) determina de algún modo las *cantidades* que de ésta se produzcan (incluidas las obras de urbanización), ofrezcan y adquieran por el sector privado, así como la *distribución* de la misma entre los diversos grupos sociales.

Por otra parte, los órdenes territoriales son consecuencia del carácter de las *decisiones* asumidas en materia de *localización, producción y consumo*, por los agentes económicos, quienes, “en busca de la maximización de su propia función de bienestar, valoran el comportamiento ajeno teniendo en cuenta esta perspectiva, así como también la cantidad y la distribución espacial de los bienes públicos” (Secchi, 1968: 22).

De esta premisa se sigue, entonces, que la distribución territorial de la tierra urbana, dedicada a la construcción y venta de vivienda, deriva de las decisiones que compradores y vendedores asumen con respecto a la localización de ésta y a su producción y consumo, buscando dichos agentes maximizar su propia función de bienestar. La toma de estas decisiones valoran previamente el comportamiento ajeno y la cantidad y distribución espacial de los bienes públicos -aquellos “producidos por el agente publico y de cuya utilización nadie puede ser excluido” (Secchi, 1968: 23).

En conclusión, son las *decisiones de los agentes económicos* las que, determinando la distribución territorial de la tierra urbana dedicada a la construcción y venta de vivienda, parecen inducir en ultima instancia, el nivel de *bienestar social* alcanzado en dicho rubro.

Otro elemento de importancia para el estudio de la vivienda, rescatado por la investigación social, y que, creemos, queda implícito en el complejo de relaciones antes expuesto, es la *valorización* del suelo urbano. Esta se define como:

el proceso de incorporación de valor al espacio ciudadano, mediante el ejercicio de prácticas laborales, en un determinado período de tiempo, que dan por resultado la modificación de las condiciones existentes, tanto del suelo mismo como de los inmuebles que sobre él se erijan. La valorización sólo puede ser ejercida en el marco de una colectividad de actores y procesos, que directa o indirectamente entremezclan sus acciones, para dar por resultado el aumento en el precio, en este caso el suelo ya urbanizado... Por supuesto que también puede haber procesos de desvalorización y consisten precisamente en el fenómeno inverso, es decir, se presentan cuando declina el precio de los inmuebles, a veces independiente de la cantidad de unidades de tiempo de valor-trabajo incorporadas en él... (Neira, 1990: 149).

El proceso de valorización se inicia con la adquisición de *grandes extensiones* de tierra urbana -durante periodos generadores de plusvalía que van de 5 a 20 o más años- por parte de *inversionistas inmobiliarios*: empresas, grupos industriales, consorcios bancarios; viene luego la urbanización de los terrenos con el apoyo financiero que los propietarios obtienen del sistema bancario o de organismos públicos, pudiéndose autorizar la lotificación y venta correspondiente antes del inicio de las obras cuando la demanda excede a la oferta; finalmente, los terrenos virtual o definitivamente urbanizados entran al mercado inmobiliario (Neira, 1990: 152), donde pueden también recibir la influencia de la compra-venta "inflada" cuyo valor económico refleja el valor de status adicionado por los compradores de clase privilegiada.

En el marco anterior, la vivienda adquiere ciertos atributos que, desde el punto de vista económico, definen la situación del sector privado en el mercado de la vivienda. Tales atributos forman un conjunto de bienes y servicios de carácter complementario, que pueden conceptualmente separarse. Éstos son: el metro cuadrado de construcción -o techo edificado-, es decir, el *espacio interno*; el *espacio externo* -o sea, los metros cuadrados de terreno correspondientes-, cuya cantidad varía con la *densidad* de lo edificado; los niveles *tecnológicos*; los aspectos relacionados con la *estética* y la *ambientación*, y la *antigüedad* y *accesibilidad*, entre otros. Estos elementos constituyen la parte "cualitativa" de la vivienda. Para cada uno de ellos, los grupos sociales participantes y los agentes económicos interesados, manifiestan "distintas preferencias y demanda. Cada vivienda que concurre al mercado corresponde, por otra parte, a una composición determinada de estos bienes o servicios, composición modificable sólo en escasa medida por medio de inversiones que suceden a la inicial" (Secchi, 1968: 60-61).

De lo anterior se colige que la intervención del sector privado en el complejo de relaciones del mercado habitacional, encuentra distintas formas de estructuración, lo que implica a su vez distintas formas de *realización* de su capital invertido. En consecuencia, los grupos sociales de escasos recursos, en la medida en que adquieren bienes y servicios habitacionales en el mercado, se constituyen en agentes económicos cuyo bienestar *penderá*,

en alguna medida, de las decisiones económicas del sector privado. Ejemplo de ello lo encontramos en el *uso del suelo* y su valorización. Las tierras destinadas al uso *habitacional*, por ejemplo, pueden cambiar de propósito si la valorización de las mismas, derivada de este cambio, sugiere al inversionista una mayor *redituabilidad*. En casos como éste se operan “distorsiones en los patrones de usos del suelo. Distorsiones que generalmente inciden sobre la vivienda de las clases medias y populares al existir presión de usos más rentables” (Moreno, 1988: 143). Es en este y otros aspectos, en los que la *intervención* del sector público se hace necesaria, considerando que al Estado le interesa, por diversos motivos, la situación que guarde la satisfacción de las necesidades habitacionales, especialmente las *no resueltas* por el mercado (Garza y Schteingart, 1978: 59-79). Exponemos en seguida algunas consideraciones en torno de dicha intervención.

Al tratar el tema de la participación del sector público en el campo de la vivienda, es necesario, antes que nada, recordar que el Estado mexicano está integrado por *tres niveles* de gobierno, correspondiendo a cada uno facultades y atribuciones *exclusivas* en unos casos, o *concurrentes* en otros; sin olvidar que el concepto de concurrencia en materia de legislación urbana no ha alcanzado la claridad deseada por los especialistas. Los niveles de gobierno *federal y estatal*, poseen atribuciones legislativas, administrativas y judiciales; los gobiernos *municipales*, por su lado, ejercen facultades reglamentarias y administrativas, que, en materia de uso del suelo, determinan el destinado finalmente a la vivienda.

Una de las cuestiones más complicadas a que da lugar el concepto de concurrencia, se refiere a cómo ésta puede darse sin que los niveles de gobierno vulneren la autonomía municipal. Esto se hace muy problemático en el caso de áreas urbanas conurbadas y compuestas de varios subcentros que pertenecen a varios municipios (área metropolitana de Monterrey, por ejemplo), o en el caso de conurbaciones con límites estatales que las cortan (Torreón-Gómez Palacio). El asunto es aún más difícil cuando la conurbación es internacional (Ciudad Juárez-El Paso, Laredo y Nuevo Laredo). Hay que hacer notar que, en muchos casos, las conurbaciones se hacen “tierra de nadie” en la concretización de los planes parciales de desarrollo. No existe un instrumento con fuerza legal (como un plan metropolitano) que solucione este problema (que aquí es más entre municipios que con el estado y la federación).

Lo cierto es que de algún modo todos los niveles de gobierno participan de algún modo en el diseño, formulación, establecimiento, implementación, aplicación y valuación de las *políticas públicas* en general y de las *políticas sociales* en particular. Estos dos tipos de políticas han venido con el tiempo borrando las fronteras conceptuales que las separan. Es decir, la conocida “versión mínima” de las atribuciones gubernamentales, que reduce éstas a proveer a la sociedad nacional con un sistema de defensa, una estructura impositiva, y, sobre todo, con un orden legal, administrativo y judicial que al interior del país preserve la seguridad e integridad de las personas y sus derechos y propiedades, ha ido modificándose “hasta que, prácticamente, la realidad política y económica de las sociedades y de los gobiernos representativos del siglo XX ha hecho de las políticas públicas instrumentos complejos y dedicados a la atención de múltiples problemas” (Trejo, 1993: 154).

En esto ha influido la consideración por parte del Estado del principio del *bienestar social*, “término en el que todo cabe y que puede significar una variedad de cosas en distintos lugares” (Ward, 1989: 20). pero cuyo significado más genuino alude a “la satisfacción plena de todas las necesidades humanas básicas, en lo individual, en lo familiar y en lo colectivo” (Chávez, 1988: 210). En el caso de la vivienda, además de establecer el marco jurídico e institucional que da *seguridad* a las personas y a sus derechos (usos del suelo, normas de construcción, traslación del dominio, registros de la propiedad, etc.), el Estado en México ha *ampliado* en medida importante su intervención en cuestiones relacionadas con el *mercado de la tierra, urbanización, construcción, respaldo técnico y sistemas de financiamiento*. Haremos a continuación una descripción breve de cada uno de estos aspectos.

En lo que se refiere al mercado de la tierra urbana, en principio, el libre juego de la oferta y la demanda no ha perdido su vigencia -aunque por encontrarse inmerso en el marco del subdesarrollo, puede ser afectado en algún grado por distorsiones diversas. Un punto importante relacionado con el mercado de la tierra, se refiere al hecho de que cada agente, en sus decisiones de localización, actúa racionalmente, intentando *maximizar* su propia función de bienestar. En particular, las *unidades familiares* realizan “las debidas comparaciones entre el conjunto de bienes que pueden y pretenden adquirir y el bien vivienda, destinándoles parte de su renta -o ingreso- para maximizar su bienestar” (Secchi, 1958: 51). Por otra parte, para cada núcleo familiar, la *localización óptima* se desplazará hacia el centro o hacia la periferia del área “según varíe, al variar la renta, la relación marginal de sustitución entre los diversos bienes (espacio, tiempo, etc.)” (Secchi, 1968: 155).

Lo anterior constituye parte del complejo de relaciones económicas que se dan entre las decisiones del agente *demandante* y las decisiones del *oferente*, todas las cuales “intentan maximizar su propia función de bienestar”. Cuando las políticas gubernamentales fomentan, restringen u orientan de algún modo dichas decisiones, *distorsionan* en mayor o menor medida tales *regularidades económicas*. Por ejemplo, cuando en México el Estado ha *subsidiado* los créditos hipotecarios (FOVI), la actividad fraccionadora, urbanizadora y constructora se ha orientado en función de compradores (generalmente clases medias) que en condiciones *normales* la oferta no los hubiese tomado en cuenta. Lo mismo sucede con la reglamentación de las dimensiones mínimas de los lotes. La decisión que al respecto ha asumido en los últimos años el Congreso del estado de Nuevo León, reduciendo dichas dimensiones, ha *incorporado* automáticamente en forma potencial a adquirentes que de otro modo estarían fuera del mercado. Las acciones de *regularización* de la tenencia de la tierra a través de diferentes organismos (CORETT a nivel nacional, y FOMERREY y Tierra Propia en el estado de Nuevo León, por ejemplo), afectan sensiblemente el proceso de valorización de los predios beneficiados. Sucede lo mismo con las extensiones declaradas *reservas territoriales*, ya que éstas, así como los espacios regularizados, pierden su original destino rural al ser definitivamente incorporados a usos y destinos de carácter urbano. En el caso de establecimiento de límites a los centros de población, la influencia es a decrecer el precio de los terrenos que se encuentren fuera de ellos, en contraste con los que quedaron dentro (aún y cuando estén muy próximas la infraestructura, vialidad y servicios urbanos). Se han hecho intentos por eliminar este efecto que muchas veces tiende a beneficiar a latifundistas urbanos, sin que hasta el momento se haya podido avanzar significativamente. Los asentamientos

irregulares en muchos casos se consideran fuera de plan. La tierra urbana entonces, a pesar de ser ciudad, es “artificialmente” barata. Ello sugiere que el mercado de tierra controlado por latifundistas urbanos -en relación con decisiones gubernamentales de apoyo- es muy cerrado y susceptible de manipulación por muy pocas personas.

Por lo que respecta a la política de urbanización, ésta depende, en los hechos, de los llamados “fenómenos urbanísticos” y, en lo instrumental, de las llamadas *políticas territoriales*. Los primeros se definen como “los fenómenos que afectan a la distribución de los asentamientos en el interior de los distintos centros o áreas de aglomeración”. Las segundas, son “el conjunto de normas e intervenciones dictadas o adoptadas por la iniciativa pública relativas... a la formación y desarrollo de los centros urbanos, a la distribución espacial de los asentamientos en el interior de los mismos y a su utilización por parte de los diversos grupos” (Secchi, 1968: 21).

Es importante recordar que en el contexto de estas intervenciones se implementa el proceso de prestación de bienes y servicios *públicos*, es decir, de los bienes producidos por el sector público -o concesionados a particulares- a los que todos tienen derecho y pueden, en consecuencia, utilizar y disfrutar, independientemente de la forma de pago que corresponda, “sin que por ello se vea disminuida (hecha abstracción de condiciones particulares que denominaremos de congestión), la cantidad utilizable por parte de los demás” (Secchi, 1968: 23). El fenómeno de “congestión” consiste en situaciones en las que la adición de “una unidad marginal de asentamiento o de movimiento aumenta los costos de producción de los bienes y servicios producidos y ofrecidos, e reducen la renta generada en el mismo centro” (Secchi, 1968: 41), lo cual afecta fundamentalmente a las familias de escasos recursos.

De lo expuesto se deduce que la distribución y utilización de los *asentamientos* en espacios de aglomeración o *centros urbanos*, así como la formación y desarrollo de los mismos, son objeto de la actividad estatal, tanto normativa como ejecutiva. La cual proporciona ciertos bienes o servicios llamados *públicos* en razón de que, a éstos, todos y cada uno de los individuos tienen *acceso equitativo*, determinado en parte por los incrementos en los *costes* y las variaciones en los *ingresos* que resultan de la dinámica urbana. Es a partir de este marco como el Estado formula e implementa sus *políticas de urbanización*, es decir, el conjunto de normas e intervenciones a través del cual el Estado *regula, promueve y orienta* las obras de urbanización. A este respecto conviene ejemplificar recordando cómo se dieron en el estado de Nuevo León los fenómenos urbanísticos en los años 60s. y 70s. (inmigración e invasiones, especialmente) y cómo las autoridades abordaron el asunto (orientación política mediante organizaciones populares “oficiales”, creación de FOMERREY, acciones de CORETT, expedición de la Ley de Desarrollo Urbano enmarcando la planeación del desarrollo urbano, diseño de la urbanización progresiva, etc.).

Por lo que respecta a la construcción de la vivienda, además de la existencia de leyes y reglamentos, el Estado cuenta con una basta *administración pública*, dedicada, sobre todo, al establecimiento de *normas* y a la *vigilancia* en el cumplimiento por parte de los particulares de los mandatos legales.

En cuanto a la asesoría técnica, ésta, en principio, debe ser proveída por *el particular interesado*, correspondiendo excepcionalmente al Estado la prestación de la misma en los casos de programas que coadyuvan con los pobladores en la *autoconstrucción* de sus viviendas.

Es bastante conocido que las políticas de vivienda, implementadas por el Estado mexicano, han beneficiado principalmente a las *clases medias* de la población mexicana (Garza y Schteingart, 1978: 80-100; Ward, 1989: 22). La atención a grupos de escasos recursos ha sido *marginal* y sumamente *limitada*, reduciéndose al apoyo de la "autogestión" que los pobladores emprenden respecto a sus necesidades de vivienda. En este apoyo está incluida principalmente la ayuda financiera (algunas líneas de crédito a bajo interés y a plazos que permitan abonos mensuales mínimos) y en especie, particularmente paquetes de materiales para construcción (Ruiz, 1994: 261-264).

Peró tal vez el aspecto que más ha destacado en el ámbito de las políticas sociales de vivienda, particularmente para personas de escasos recursos, es el que se refiere a los programas de *regularización de la tenencia de la tierra* ilegalmente ocupada.

Como ya lo apuntamos, la ocupación ilegal de tierra urbana (compraventa ilegal o invasión) suele traer consigo procesos de regularización de la tenencia correspondiente, en los que el sector gubernamental, apoyando o apoyándose en organizaciones político sociales, asume un papel políticamente fundamental e insustituible en su cariz *legitimador*, sobre todo tomando en cuenta que las funciones del poder público garantizan la existencia del Estado de Derecho y, con ello, la salvaguarda de la *seguridad jurídica* y la *legalidad*. Esto resulta particularmente importante al momento de iniciar gestiones para la realización de *obras de urbanización* y para la conversión de los ocupantes de los terrenos en auténticos *sujetos del crédito inmobiliario*.

En el estado de Nuevo León, han sido objeto de invasiones directas con fines habitacionales, tanto predios pertenecientes al sector público como terrenos propiedad de particulares (Villarreal, 1988: 56-57). En ambos casos, el gobierno ha reaccionado de distintos modos a la problemática implicada en tales hechos. Además de los *desalojos*, algunos concertados con los propios invasores y otros realizados en situaciones de violencia, la más importante de las respuestas radica en la realización de las gestiones y trámites tendientes a obtener los *consensos* y *acuerdos* definitivos de las partes involucradas (propietarios, ocupantes y gobierno) a fin de establecer la situación que otorgue a éstas y a la sociedad *certeza y seguridad jurídicas*.

Para realizar acciones de regularización de la tenencia de la tierra urbana, el Estado mexicano ha creado distintos organismos públicos, nacidos todos ellos al calor de los procesos en marcha, por lo que habiéndose resuelto la problemática que les dio vida, algunos han desaparecido ya, en tanto que, mientras buen número de ellos persisten, otros, al ser liquidados, han transferido a organismos semejantes en vigor aquellas atribuciones que es conveniente se sigan ejerciendo.

Son dos las clases de estos organismos, según su función primordial sea, al menos en el momento de su nacimiento, regularizar terrenos de *propiedad pública* o *privada*, o terrenos bajo el régimen de *propiedad ejidal* o *comunal*. El caso más notable de organismo de esta última clase lo constituye, tanto a nivel nacional como particularmente en el estado de Nuevo León, la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), que habiéndose iniciado como una Comisión de tipo intersecretarial devino finalmente en un organismo descentralizado, es decir, con personalidad jurídica, patrimonio propio y especialidad técnica.

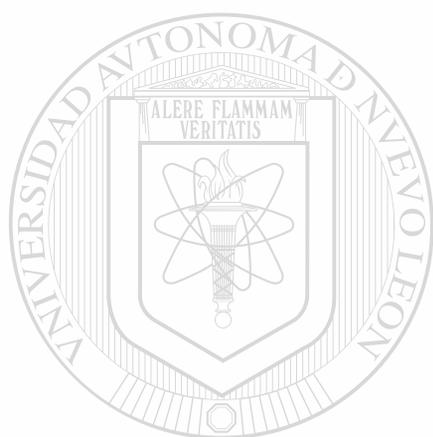
Como sabemos, con “el rápido crecimiento de la población urbana de los últimos años el problema de la conversión del suelo agrícola en urbano ha despertado gran interés” (Muth, 1968: 251). Particularmente, el “proceso de urbanización en México transformó, en unas cuantas décadas, la estructura de una sociedad rural en una predominantemente urbana” (Moreno y Gamboa de Buen, 1988: 140). El ejido y la comunidad rural -sobre todo el primero- a pesar de su *inalienabilidad* jurídica, se convierten, en muchos casos, en colonias populares, ya sea por fraccionamiento ilegal o por invasión. “Esto sucede sobre todo en los terrenos de baja calidad, de escasa o nula productividad agrícola, cuyos titulares frecuentemente no los explotan, o los han abandonado” (Cortés Rocha, 1985: 32-33). La ciudad, entonces, invadió al ejido de tal modo que resultó indispensable la intervención gubernamental para dar a los hechos consumados y a los que se encontraban en puerta la forma legal apropiada. El instrumento básico del que con más frecuencia se ha echado mano para tal fin, ha sido el procedimiento *expropiatorio* de bienes ejidales regulado por la Ley Federal de Reforma Agraria recientemente abrogada.

En cuanto a la tierra urbana invadida, en el país se han creado diversos organismos, destacando aquellos que adoptan la forma del *fideicomiso público*. En puntos anteriores se ha hecho referencia a algunos de ellos, entre los que cabe mencionar ahora al que más impacto ha tenido en los últimos lustros en el estado de Nuevo León. Se trata del fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey, instituido por el gobierno estatal como la forma más eficaz de responder a la demanda de tierra, manifestada muchas veces a través de la invasión de predios de propiedad pública o pertenecientes a particulares.

Tales organismos y formas de atender el problema de carencia de tierra para vivienda urbana, representan sólo parte del proceso de *gestión* correspondiente. Éste, además de los aspectos legales, ha requerido, obviamente, acciones de carácter *político* y el manejo de cuestiones *administrativas*. Las primeras tienen que ver con la participación de los grupos organizados representados por *líderes* a quienes el sistema político reconoce en alguna medida como gestores *oficiales*; las segundas se refieren al funcionamiento efectivo de las oficinas y dependencias gubernamentales competentes y de los servidores públicos titulares de las mismas. De este modo, se ha creado un sistema complicado de *intereses* diversos, complementarios unas veces, antagónicos otras, que, a través del tiempo, parece integrarse en un proceso dinámico en “equilibrio”.

Si a la luz de la temática que esbozamos en este capítulo, recordamos ahora los objetivos que planteamos en el capítulo introductorio del presente trabajo, salta a la vista la necesidad de *operacionalizar* los *conceptos básicos* que integran a cada uno de tales objetivos,

a fin de poder definir los aspectos *metodológicos* que servirán de base para la formulación del *diseño* que guiará la *indagación* a través de la cual se obtendrán, finalmente, los resultados correspondientes. En el capítulo siguiente abordaremos la operacionalización y el diseño mencionados.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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 *detailladas 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 aquélla 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.

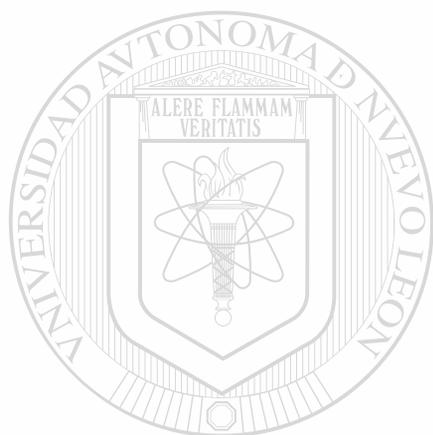
En virtud de que, según Mace¹, es “esencialmente por un ejercicio sistemático de clasificación de la información que el investigador logra transformar los hechos en datos”, fue indispensable diseñar, como ya se dijo, un *sistema clasificatorio* de la información que a través de los distintos medios arriba 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.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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, contestó: “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 *punto* 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 *quiescencia* 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.

CONCLUSIONES

Antes de formular un juicio sobre las características que finalmente asumió este trabajo de investigación *como tal*, y *evaluar* la situación que guarda el problema de la vivienda para personas de escasos recursos desde la perspectiva de la forma como el Estado lo ha abordado y atendido a través de su política social en el área metropolitana de Monterrey, conviene recapitular brevemente el contenido del presente estudio,

Recordemos, en primer lugar, que en la primera parte del trabajo dejamos establecidos la naturaleza *cualitativa* y los *objetivos* que marcaron el rumbo teórico y metodológico del mismo. Así, quedaron claros los límites temáticos, al señalar como su 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. Se determinaron igualmente los propósitos específicos: *conocer y analizar* los programas estatales, *conocer* los problemas surgidos y los resultados alcanzados, así como *evaluar* las acciones correspondientes a dicha política.

Enseguida, nos dimos a la tarea de construir un *marco teórico y conceptual* que integrara y describiera en detalle los *elementos básicos* y los correspondientes *factores instrumentales* del tema de la vivienda, Con tal fin, consultamos las fuentes bibliográficas y documentales necesarias, llegando a la conclusión de que el tema de la vivienda, visto integralmente, está constituido por los tópicos de la *tierra* y su *tenencia*, de la *urbanización*, de la *casa-habitación*, de la *asesoría técnica*, y de aspectos involucrados a todo lo anterior, como son la *política*, la *economía* y la *legalidad*. En este marco, fueron referidas las distintas ideas que describen y explican cada uno de los elementos y factores mencionados, destacando cuestiones tales como la *invasión* de tierras asociada a fenómenos *migratorios*, la posterior *regularización* de la tenencia de la tierra invadida y los procesos de *autoconstrucción* y *urbanización progresiva* asimilados a aquéllos temas, los *sistemas constructivos* relacionados con la llamada vivienda de interés social, el *financiamiento* como mecanismo económico básico para la producción y adquisición de vivienda *en el mercado*, la *organización* de los pobladores de escasos recursos en torno de la gestión protagonizada por los *líderes* comunales enclavados en el contexto *político*, el *marco legal* regulador de las cuestiones anteriores y, finalmente, algunos de los esquemas *instrumentados* por los sectores privado y público para la

atención de las necesidades de vivienda en general y particularmente para las personas de escasos recursos.

Partiendo del enfoque resultante de *integrar* en un todo armónico los temas mostrados, se elaboró la *metodología* mediante la que se abordó -en el trabajo de campo- las *instituciones* de los gobiernos federal, estatal y municipales que cuentan con programas destinados a satisfacer las necesidades aquí estudiadas, a fin de recabar la *información* que condujo, por último, al *análisis e interpretación* -bajo un enfoque cualitativo-, de los datos recolectados, culminando este proceso con el esbozo de un *perfil* que totaliza la forma como el estado, a través de los diferentes niveles de gobierno, dependencias y programas, atiende las necesidades de vivienda para personas de escasos recursos en el *área metropolitana de Monterrey*. De este modo, en el capítulo que precede, se pasó revista en forma breve a las *acciones* que cada uno de los organismos públicos ahí estudiados realiza en materia del *trámite, financiamiento y asesoría* indispensables para alcanzar su intervención y los beneficiarios puedan así obtener los correspondientes *satisfactores* de vivienda. Igualmente, se expusieron en forma resumida el *origen y objetivo* de cada programa, los *problemas* que surgen durante su implementación, así como los *resultados* alcanzados hasta el momento.

En esta parte, trataremos de concluir exponiendo brevemente el papel jugado en este trabajo por las cuestiones *teóricas y metodológicas* que le sirvieron de guía, así como la trascendencia que el mismo pudiera tener en el marco de la investigación, del ejercicio profesional del trabajador social, y de la enseñanza universitaria, para, al final, emprender un sucinto análisis evaluativo de la forma como el Estado atiende las necesidades de vivienda de personas de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey

Empecemos por comentar algunos pormenores relacionados con los aspectos *teóricos* más relevantes del trabajo, y otros referentes a la relación que guardaron, durante el proceso de recopilación de información, la metodología empleada y los *resultados* finalmente obtenidos en el mismo. En lo que a los primeros hace, podemos decir que el planteamiento teórico *propuesto*, consistente en delinear un *perfil* de la situación actual del problema de la vivienda, partiendo de un marco *integral* constituido por los *elementos* (tierra, urbanización, casa-habitación y asesoría técnica) y los *factores* (financiamiento y aspectos legales y políticos) que concurren en la existencia de dicha cuestión, permite apreciar la forma como en la práctica se *relacionan* todos estos aspectos, determinando con ello las características que asume la *satisfacción integral* de las necesidades de vivienda para personas de escasos recursos. Este planteamiento integral del problema de la vivienda es indispensable, creemos, para su cabal *comprensión*; es decir, para la identificación de la naturaleza y efectos de los puntos de *contacto y divergencia* existentes entre los elementos y factores que en el intervienen, lo cual debe redundar ciertamente en el diseño de modelos de *análisis* que, a su vez, proporcionen *diagnósticos* útiles a la implementación de políticas y programas de los sectores público y privado -especialmente del primero. Como lo destacara Duverger a propósito de los *modelos* de investigación: “la propia elaboración del modelo permite situar los diversos elementos en mutua relación, utilizar la masa de observaciones ya efectuadas, ordenándolas, precisar la extensión de los conocimientos y las lagunas en cada categoría de fenómenos...” (1980: 383). La investigación sobre vivienda, naturalmente centrada en sus inicios en cuestiones *parciales*

dada la reciente acentuación experimentada por ese campo de estudio, ha *acumulado* a través del tiempo, pensamos, la *profundidad y extensión* necesarias para intentar la también natural tarea de integración de todos los aspectos que *concurren* a la definición del tema y planteamiento del problema. La revisión que hicimos de los trabajos consultados, ha dejado en nosotros el convencimiento de que, además de seguir profundizando por separado en cada uno de los elementos y factores constitutivos del problema de la vivienda, es urgente profundizar también en la integración de éstos, de modo que, a manera de hipótesis de trabajo, vaya abriéndose una vía de investigación en ese sentido, habida cuenta también de que la “fase de elaboración de las hipótesis se define en general por el carácter extensivo de las investigaciones” (Duverger, 1980: 385), condición ya cumplida por la investigación en *vivienda precaria* dado el carácter internacional de la misma, especialmente a nivel latinoamericano (CEPAL, 1987; Currie, 1979; Donoso; 1987; Gilbert, 1987).

Otro punto interesante de aportación a la *teoría del problema de la vivienda* producido por la presente exploración, consiste en que las *evidencias* encontradas en el terreno, *apoyan*, en un buen número de casos, observaciones hechas por otras investigaciones respecto de asuntos diversos, comentados ya algunos de ellos en el capítulo anterior, y por comentar otros en los párrafos que siguen.

Por lo que toca a los tópicos que hablan de la relación que establecieron, durante la etapa de recopilación de datos, la metodología y los resultados obtenidos por esta investigación, conviene, primeramente, recordar que el carácter eminentemente cualitativo de la misma, redujo a dos las fuentes de información consultadas: *documentos* radicados en archivos y bibliotecas especializados, y el *testimonio* de funcionarios levantado mediante un cuestionario de entrevista diseñado previamente. Si tomamos en cuenta los objetivos de investigación que nos propusimos alcanzar, se ve claro que el resultado final efectivamente logrado, si bien *responde* en lo general al contenido de aquéllos, no alcanzó el grado de *exactitud* esperado, particularmente en el terreno de las cifras, razón por la que no fue posible precisar algunos datos en renglones como el de *resultados alcanzados* por algunos programas, y el de la evaluación de los programas, en particular la determinación del *déficit* de los diferentes factores aquí estudiados. Esto se debió a dos situaciones observadas en la etapa de recopilación de información: *carencia* de registros estadísticamente procesados, en algunos casos, o *reserva* por parte de la institución o de los funcionarios entrevistados respecto de datos de cifras relativos a la situación actual del programa correspondiente. Determinar con exactitud, por ejemplo, si la aplicación de los programas estudiados reduce el déficit de vivienda existente en el área metropolitana para personas de escasos recursos, requiere de datos de cifras sobre diversas variables que en algunos casos no nos fue posible obtener. Sin embargo, la identificación de ciertos rezagos (casos pendientes de resolución) nos orienta un poco al respecto.

No obstante, la metodología empleada mostró, indudablemente, su eficacia en la obtención de datos relativos al modo como se desenvuelven las distintas etapas de los *trámites* en cada uno de los programa, la *gestión* de los mismos, los *obstáculos* que se presentan en su ejecución y la opinión *evaluativa* de quienes intervienen en la realización de las acciones, lo cual aportó datos susceptibles de ser analizados e interpretados, pudiendo así arribarse a

conclusiones interesantes a las que más adelante haremos referencia. Las preguntas de investigación que planteamos al inicio de este trabajo recibieron, en general, respuesta satisfactoria, susceptible, claro está, de ser mejorada en subsecuentes intentos. Pudimos, en definitiva, indagar los aspectos esenciales de los programas que fueron creados para cubrir necesidades de vivienda para personas de escasos recursos. La exposición que de los mismos hemos hecho en el capítulo 4, proporcionarán al lector un conocimiento básico en tal sentido.

La carrera universitaria de trabajo social, fuertemente ligada al tema del bienestar social, tiene en el problema de la vivienda un campo de estudio e intervención insoslayable, de manera que la investigación sobre vivienda para personas de escasos recursos forma parte de sus *intereses* más notables. El presente trabajo, además de expandir el acervo bibliográfico en la materia, propone a los trabajadores sociales una *línea de investigación* que más que novedosa es, a nuestro juicio, necesaria, considerando, sobre todo, que el ejercicio de su profesión exige ya planteamientos y, en su caso, soluciones *integrales* en muchos ámbitos, entre los que destaca el de la vivienda. Por otro lado, el presente trabajo permitirá a los estudiantes de licenciatura tener un *primer acercamiento* al problema de la vivienda y a la manera como el Estado lo aborda y lo atiende en el área metropolitana de Monterrey. La revisión de este texto, a la luz del marco teórico presentado, dará al estudiante una idea, sujeta a un indispensable *cotejo*, de la forma en que los pobladores de escasos recursos, en general, pueden resolver sus carencias de vivienda aprovechando los *espacios* que para ello abren las políticas estatales.

Para terminar, exponemos a continuación un resumen de los puntos más relevantes que a nuestro juicio caracterizan globalmente -en base principalmente a la apreciación gubernamental- las políticas estatales de vivienda para personas de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey.

Primeramente, por lo que hace a la relación que existe entre los distintos programas, pudimos observar interesantes aspectos, particularmente entre FOMERREY y las administraciones municipales. Como se desprende del análisis que se presenta en los párrafos que siguen, fuera de algunos comportamientos burocráticos que normalmente afectan la celeridad de los trámites, los programas de ambas instituciones, más que obstaculizarse entre sí, suelen *complementarse*, tanto en su formulación o razón de ser como en su puesta en práctica, aunque esto parece obedecer más a la fuerza de las circunstancias que a un diseño de política integradora que parecería iniciarse con la reciente incorporación de Tierra Propia, PROVILEÓN y el Instituto de la Vivienda de Nuevo León a la estructura administrativa de FOMERREY. Más adelante volveremos sobre esto.

En cuanto a la importancia *relativa* de los programas examinados, la evidencia presentada muestra que el mayor apoyo que el Estado proporciona a las personas de escasos recursos para la obtención de los distintos satisfactores de vivienda en el área metropolitana de Monterrey, se localiza principalmente en la creación de oportunidades para la *adquisición de tierra* (FOMERREY), además de la regularización de la tenencia de la misma, esta última a través, especialmente, de los programas Tierra Propia y los realizados por las correspondientes administraciones municipales. Esto no resulta extraño si consideramos que la

tierra, por constituir la *base material* de los asentamientos humanos, cuando está “ociosa”, es decir, cuando de hecho no es manifiestamente utilizada para un fin específico que no sea sólo la “especulación” mercantil, corre el riesgo de ser *invadida* por personas de escasos recursos, que ven en ello la *única* alternativa de lograr que a la larga “se proveerán los servicios y les será otorgado el título de propiedad (pudiendo) de ese modo... adquirir un patrimonio a un costo virtualmente inexistente” (Currie, 1979: 107). Así, la adquisición de tierra a *bajo costo*, en condiciones legalmente *regulares* resulta más atractiva para el poblador frente a la alternativa de invasión, cuando observa que el Estado *no está* ya tan dispuesto a tolerar este último procedimiento (situación que fue también constatada en las entrevistas), lo cual, a su vez, permite a la administración pública urbana la *planificación* del uso de la tierra (Currie, 1979: 107). Este tipo de programas corresponde, además, a la tendencia aparecida desde los años setentas en distintos países latinoamericanos, incluido México, donde la venta de pequeños lotes a precios mínimos permite a los interesados “construir sus propias casas en su tiempo libre y que avancen progresivamente en la construcción a medida que el tiempo transcurre” (Currie, 1979: 198).

Un repaso a la exposición que hemos hecho sobre las etapas por las que transita cada programa, especialmente si consideramos el apartado de *resultados alcanzados*, permite afirmar que los *trámites* establecidos para la obtención del satisfactor de vivienda correspondiente, son, en general, *accesibles* y *aptos* para lograr el objetivo programado, y están apoyados por una infraestructura *administrativa en general* acorde con la *cobertura* relativa, salvo la reducción de personal observada en programas importantes -por los satisfactores que ofrecen- como son los casos del FONHAPO y Tierra Propia, afectados seriamente por la penuria financiera por la que todos los organismos públicos del sector vivienda están en estos momentos pasando.

Las condiciones que, en términos generales, muestran los distintos programas en materia de *financiamiento*, son acordes a las características ideales de familias con ingresos mínimos pero ocupando empleos más o menos *estables* en la economía *formal*. Este tipo de situación laboral, sin embargo, parece no presentarse en los casos de programas manejados por los organismos aquí estudiados, ya que éstos, como vimos, presentan un grave problema de *cartera vencida*, por lo que, en algunos casos, las instituciones que los manejan se han visto en la necesidad de otorgar *descuentos* adicionales a los subsidios que ya proporcionan vía costos financieros establecidos muy por abajo del valor de mercado. Vale tomar en cuenta aquí, cómo todo lo comentado hasta ahora en materia de financiamiento otorgado por los organismos del sector público, recuerda la consideración hecha por Smith, quien establece como elemento esencial del sector vivienda lo que él llama el “componente público”, puesto que éste debe modificar la naturaleza de la *demanda* y de la *oferta* mediante subsidios “de modo tal que se satisfagan estas necesidades al margen del mercado” (1973: 13).

Salvo en el caso de FOMERREY, el cual realiza un esfuerzo, aunque limitado, en materia de *asesoría técnica*, en el resto de los programas no encontramos sistemas de apoyo de esta naturaleza a los pobladores para la realización de obras de infraestructura o de edificación de viviendas a través del proceso de autoconstrucción. En todos los casos, por otra parte, es evidente la existencia de acciones de asesoría y asistencia en materia *legal*, muchas veces

formando parte de -casos de FOMERREY y Tierra Propia- o afectado por -caso de FONHAPO- estrategias de *gestión* relacionadas con *intereses políticos* de partidos o centrales de trabajadores. A este respecto, Cortés Rocha acierta al poner de manifiesto la importancia que tienen tanto el apoyo masivo de los colonos, como la habilidad de los *líderes*, en las etapas de *negociación* dentro del largo y costoso proceso de *regularización* de la tenencia de la tierra (1985: 37). En todos los asentamientos populares, dice Graizbord, "existen dirigentes locales que ejercen alguna forma de control sobre los pobladores, sirviendo de intermediarios entre ellos y los órganos gubernamentales" (1988: 240).

Llama la atención la inexistencia de un programa ambicioso en materia de autoconstrucción que ofrezca, tanto materiales como asesoría técnica de índole arquitectónica, de ingeniería, de urbanización, así como educación y, en general, de un proceso educativo que armonice entorno, estética y funcionalidad. Por ejemplo, la importancia del programa de materiales para construcción desarrollado por FOMERREY, no es proporcional a la exigencia cualitativo-cuantitativa implícitamente presentes en su programa de oferta de tierra, según se desprende de la lentitud mostrada en los *tiempos* que los colonos tardan en construir y terminar sus casas-habitación (Zúñiga, 1991), así como el poco interés que, según nuestra percepción, los funcionarios entrevistados relacionados con el asunto mostraron cuando se les inquirió al respecto. En el resto de los programas, observamos una importante *carencia* de planes definidos en dicha materia, por más que, esporádicamente, han aparecido en los últimos años algunas campañas, casi privativas del Programa Nacional de Solidaridad del Gobierno Federal (hoy programa de combate a la pobreza) instrumentadas por las administraciones municipales (COPLADE, 1994). La ausencia de un programa integral y de alta cobertura en materia de autoconstrucción riñe creemos, con la larga tradición existente en nuestro país según la cual durante el período posrevolucionario "el Estado asume un papel activo en la formación de colonias populares al permitir el acceso a la tierra para autoconstruir viviendas" (Ziccardi, Mier y Terán, 1985: 48), llegándose a afirmar, en este sentido, que la importancia de esta forma social de producción habitacional queda claramente establecida -según los resultados de la investigación sobre el tema- al comprobarse "que las viviendas construidas por el sector informal alcanzan al 60% de la construcción urbana total" de las metrópolis latinoamericanas (CEPAL/CNUAH, 1987: 24), y que -para el caso de México- alrededor "del 70% de la población urbana del país se provee a sí misma de vivienda utilizando materiales y procedimientos rudimentarios, sin asistencia técnica ni apoyo financiero" (Bazant, 1985: 11).

Puede resultar a primera vista sorprendente, sobre todo para quien no esté familiarizado con la complejidad de los esquemas legales, el que los procesos de regularización de la tenencia de predios propiedad de particulares pero en posesión de terceros, se *prolonguen* considerablemente en el tiempo, aún cuando algunos o la mayoría de los poseedores hayan *cubierto*, además de los requisitos normativos, el *precio* pactado con el propietario, puesto que la escrituración correspondiente podrá efectuarse *sólo si* la totalidad de los beneficiarios cumplen con dicha obligación. La alternativa que se antoja más viable a fin de legalizar con la mayor *rapidez* caso por caso, es la *expropiación*, mediante indemnización al propietario, del predio invadido, de modo que el Estado, convirtiéndose así en el propietario del inmueble, en ejercicio de sus atribuciones, desarrolle un proceso de solución menos complicado. Así lo sugirió uno de nuestros entrevistados cotidianamente familiarizado con esa problemática. Sin

embargo, a juzgar por la *experiencia* tenida en el ámbito de la tierra ejidal convertida de hecho en espacio urbano y cuya regularización a través del procedimiento expropiatorio, como vimos, no ha estado exenta de situaciones que retardan su solución, lo mejor que se puede hacer, parece, consiste en resolver cada situación conforme a *sus características* propias, impulsando, al mismo tiempo, la *oferta de tierra* a través de FOMERREY, evitando con ello nuevas invasiones, a la vez que se evita el problema de compensar con injusticia al propietario invadido, y se contribuye a dotar de dicho satisfactor a las personas de escasos recursos que lo demandan.

El afán del Estado por cubrir las necesidades de vivienda en el área metropolitana de Monterrey es, en la mayoría de los programas, *cuantitativamente* digno de atención. Sin embargo, a juzgar por los *rezagos* oficialmente cuantificados -Tierra Propia y FOMERREY, por ejemplo- y al ritmo de *crecimiento* de la población en el área metropolitana, se percibe la existencia de un *déficit* que, aunque de momento con base en los datos oficiales (INEGI, 1995) pudiera suponerse relativamente bajo, en términos *absolutos*, aunado a las *proyecciones* de la población para el año 2000, es digno de tomarse en cuenta.

Queda evidenciado que la mayor dificultad u obstáculo para el avance en la solución del problema de la vivienda precaria en el área metropolitana de Monterrey, es la *falta de recursos* en las arcas de los organismos encargados de intervenir, y no menos la *incapacidad* monetariamente *adquisitiva* de los beneficiarios de los distintos programas aquí estudiados, manifestada claramente por el estado de *mora* en que muchos acreditados han caído en el momento actual, empeorando una situación originada de tiempo atrás. Es pertinente traer a colación en este punto que Chavez y Castañeda sentencian, con toda claridad, que los estratos más bajos de la población “por su escasa capacidad de pago, no están en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas” (1988: 211), asentando al respecto Hernández y González: es “en el llamado sector informal, donde se da cabida al mayor número de desempleados a través de actividades como el comercio ambulante o los servicios personales” (1989: 193), actividades que, como sabemos, son, en la gran mayoría de los casos, sólo de *subsistencia*.

Mención especial merece el que para muchos funcionarios estratégicamente ubicados en la operación *profesional* -esencialmente constituida por recursos técnicos- de los diferentes programas. la existencia de líderes en los procesos de gestión representa un *obstáculo* o problema serio para la *culminación* de las acciones de vivienda emprendidas por el correspondiente organismo. Esto armoniza con la opinión de quienes afirman existe relación -con *fondo político*- entre algunas instituciones del sector público, especializadas en la atención a grupos marginados, con *líderes* comunales, *organizaciones* de grupos populares y *partidos* políticos. Al respecto, estimamos que el carácter subrayadamente profesional de la función *operativa* suele privilegiar la obtención de *resultados* por sobre otros intereses. Esto se constató en las entrevistas a través del texto de los *relatos*, y en buena medida también de la *actitud* mostrada por el funcionario interrogado, ante la mayor o menor fortuna en el *logro* de los objetivos del programa correspondiente.

La intervención de las *administraciones municipales*, antaño nula o empañada por el mayor peso protagónico de las acciones de vivienda *estatales* y *federales*, parece cobrar

importancia en los últimos años, gracias a la política de descentralización en la asignación y aplicación de recursos operada por los programas de *superación de la pobreza*, que en los últimos años ha implantado el gobierno federal. En este punto, las decisiones asumidas por las autoridades municipales en materia de *infraestructura* (pavimentación, embanquetado e introducción de servicios) en colonias populares, se han vuelto relevantes, representando en este momento la alternativa más importante en dicho ámbito.

Antes de pasar a otra cosa, nos parece conveniente destacar el hecho de que los pobladores de escasos recursos, *sí* llegan a *conocer* los programas de vivienda que para ellos ha diseñado el Estado en sus tres niveles de gobierno; siempre y cuando, desde luego, tengan algún tipo de *relación* con los líderes o las organizaciones populares -cuya importancia queda de este modo destacada- o los partidos políticos involucrados en dichos programas. La existencia misma de un *rezago* -solicitudes pendientes de atender por la falta de recursos que provean del satisfactor demandado- y los *comentarios* vertidos al respecto por nuestros entrevistados, así lo sugieren.

Los anteriores son sólo algunos de los *rasgos generales* que a nuestro modo de ver destacan en el *perfil* delineado en este trabajo. Es evidente que el mismo puede ser substancialmente enriquecido, ya sea aumentando el número de las variables que componen los elementos y factores del tema, como con una información más abundante obtenida tanto mediante el método *cualitativo* de investigación -utilizado aquí- como a través de un enfoque *cuantitativo*, aplicado especialmente a *pobladores*. El autor inició este estudio esperando contribuir con él, entre otras cosas, a una mejor *comprensión* del problema y, en definitiva, al diseño de *políticas* estatales más eficaces en la atención de las necesidades de vivienda para personas de *escasos recursos*. Si alguna *recomendación*, aunque modesta, podemos hacer a quienes llevan a costas una tarea tan difícil como la señalada, es diseñar la *política de vivienda* con un enfoque integral en los aspectos conceptual y operativo, a través de un organismo descentralizado *coordinador* que aglutine todas las *variables* del problema (tierra, urbanización, casa-habitación, asesoría técnica, financiamiento, gestión política -o de otro tipo- y requerimientos legales) y cuyas *funciones y atribuciones* puedan concretarse en función del ejercicio flexible de las facultades -debidamente *desconcentradas*- que en materia de vivienda para personas de escasos recursos ejerzan el resto de las dependencias gubernamentales; enmarcado todo esto en la *política general de vivienda* y de la *política urbana global* -especialmente en los rubros de ordenación territorial, usos y destinos del suelo, reservas territoriales, equipamiento y transporte- y que, además, dadas las conspicuas características sociales de nuestro país y del estado, la *autoconstrucción* sea asumida como una de las alternativas más viables en la *solución* del problema y, por ende, en la forma como el Estado atienda las necesidades de vivienda para personas de escasos recursos. Para arribar con éxito a un contexto así concebido, se debe, a nuestro juicio, considerar previamente los aspectos fundamentales contenidos en las *respuestas* que se puedan dar a ciertas preguntas *críticas*. Éstas y aquéllas pueden referirse a situaciones tales como las siguientes

Si la autoconstrucción ha sido la única alternativa para satisfacer en forma permanente y definitiva las necesidades de vivienda de personas de escasos recursos, *por qué* la política social relativa no ha implementado un programa de *amplia cobertura* que apoye a ese estrato

socioeconómico en todos los aspectos relacionados con dicha forma de producción habitacional?

Claro está que descubrir en detalle los motivos que han conducido a esa omisión, requiere escudriñar con ese fin en forma pormenorizada, principalmente en los ámbitos político y económico. Algunas de las cuestiones básicas que determinan en esos aspectos la obtención de la tierra y los procesos sociales de construcción de la casa-habitación, fueron mostradas en el primer capítulo de este trabajo. La conclusión que naturalmente surge de su análisis pone al descubierto la existencia de los intereses que aquí han estado en juego, vinculados siempre a los agentes determinantes de la ubicación geográfica y valorización del suelo, de las decisiones económicas que aquí intervienen, de los procedimientos de gestión pública de la vivienda, de las decisiones relativas a inversión y financiamiento; todos los cuales privilegian obviamente el criterio mercantil por sobre cualquier otro que no tenga a la redituabilidad financiera como su principal orientación. Como vimos en el lugar mencionado, esta forma de enfocar el asunto ha podido ofrecer oportunidades más o menos efectivas para la adquisición de vivienda a grupos *medios* de la población, aunque siempre bajo el subsidio inherente a los programas de vivienda de "interés social" -hoy casi en extinción. La oferta masiva de vivienda terminada, construida por los sectores público y privado, ha sido entonces -como también ya se dijo- la forma fundamental como el Estado ha atendido el problema de la vivienda socialmente considerado, sin que se pueda establecer por eso que los estratos sociales de escasos recursos hayan podido beneficiarse de ella.

Por otra parte, la tendencia a creer que todas las personas podrán acceder a vivienda digna y decorosa tan pronto como la economía del país "funcione" óptimamente (Garza y Schteingart, 1978), no obstante que esto parezca estar todavía lejos de ocurrir, se ha combinado con el carácter mercantil resultante de la mezcla público-privada inmanente en los programas de vivienda de interés social, trayendo como consecuencia la percepción de que las personas de escasos recursos serán en algún momento, indefectiblemente, compradores potenciales de casas-habitación una vez que sean incorporados al mercado formal de trabajo y puedan así ser sujetos de crédito. Si las cosas serán así ¿para qué, entonces, desvirtuar las tendencias económico-sociales estableciendo como alternativa ambiciosos programas de autoconstrucción sólidamente estructurados y de amplia cobertura?. Se antoja lógico el razonamiento, pero también falta de sustento real, tomando en cuenta que la economía mexicana ha venido sufriendo crisis constantes que, aunadas a las políticas neoliberales gestadas desde los ochenta y profundizadas en el presente decenio, han polarizado aún más las diferencias socioeconómicas de la sociedad mexicana y castigado fuertemente -mediante el proceso inflacionario- el poder adquisitivo de los ingresos. Nuevo León, en ese sentido, está muy lejos de poder ser visto como una excepción.

Otra situación que da lugar a interrogantes y respuestas de interés con relación a la propuesta que planteamos más arriba, se refiere al hecho de que la política social de vivienda para personas de escasos recursos ha estado en gran medida apartada de las políticas de vivienda en general y de la propiamente urbana. El por qué ha sucedido esto, queda expresado en la espontaneidad como en el país se han dado los procesos urbanos. Ciertamente la planeación urbana a llegado a nuestro medio, sin que, por otro lado, logre todavía

consolidarse. En Nuevo León, la espontaneidad -en especial los actos de invasión-, hasta principios de los noventa, había sido un expediente importante en lo que a vivienda precaria se refiere, y aunque la regularización procedente ha podido en algunos casos realizar *reubicaciones*, éstas muchas veces han tenido el carácter de emergentes, de modo que la planeación ha tenido ahí un reducido margen. Aún la adquisición de tierras para la constitución de fraccionamientos por parte de FOMERREY, ha estado sujeta a la presión demográfica y a la ley de la oferta y la demanda en la medida en que sus reservas territoriales se han ido agotando; de ahí que el crecimiento urbano del área metropolitana de Monterrey -lugar en el que las acciones de oferta de tierra de dicho organismo concentraron no hace mucho su atención- haya en los últimos años quedado igualmente un tanto sin control. Dado lo anterior, resulta evidente que la política de vivienda para personas de escasos recursos, *al margen* muchas veces del ámbito legal, se encuentre igualmente fuera de la política ordinaria de vivienda; la que, sin dejar de tener cierta dosis de política social, *sí* desarrolla sus procesos en el marco de la normatividad

Una tercera cuestión a responder, se relaciona con la variedad de organismos que intervienen en la implementación de programas de vivienda para personas de escasos recursos. Los motivos *manifiestos* que les dieron existencia -los expresados en los actos jurídicos que los originaron oficialmente- han sido ya expuestos en los puntos correspondientes del capítulo tercero. Algunos de los motivos *latentes* -aquellos que se gestan en el seno de los centros efectivos de poder-, fueron brevemente señalados en el capítulo segundo; lo que nos permite saber que, además de la eficiencia y eficacia en la ejecución de los programas, los organismos que se crean para ello responden también a propósitos e intereses de índole político-económica. Esta última consideración, nos pone en guardia frente a la suposición de que la reciente incorporación del Plan Tierra Propia, PROVILEÓN y el Instituto de la Vivienda de Nuevo León a FOMERREY, respondan necesariamente a un criterio de organización funcional.

Para que la política social de vivienda dirigida a personas de escasos recursos se haga eco efectivamente de las demandas legítimas de la población beneficiaria, es necesario partir de las tres cuestiones antes comentadas. Es decir, dicha política -sin renunciar a su finalidad fundamental- debe integrarse a la normatividad característica de la política de vivienda propiamente dicha, tanto en lo que toca a la adquisición de la tierra como en lo que se refiere a los procesos sociales de producción habitacional. Por otra parte, se hace necesario acelerar la institucionalización de la planeación urbana que la política de vivienda requiere como base de su funcionamiento. Además, asumiendo estratégicamente la existencia de intereses políticos y económicos -unas veces concordantes y otras veces contrapuestos- el Estado, echando mano de la extensa y profunda experiencia administrativa que a través del tiempo se ha desarrollado en el país al interior de los tres niveles de gobierno, despliegue su capacidad y responsabilidad *coordinadora* de los esfuerzos públicos y privados, con la flexibilidad estructural que los tiempos reclaman, a fin de desencadenar un *proceso* social de solución del problema de la vivienda para personas de escasos recursos.

Como sabemos, la *descentralización* administrativa de funciones públicas responde al requerimiento social de tomar en cuenta, para la más eficaz atención de los asuntos de interés

público, las características geográficas, técnicas y financieras del tema en cuestión y de los aspectos económicos, sociales y políticos de la población destinataria de las acciones estatales. De este modo, la administración pública ha podido conformar organismos públicos especializados, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía funcional y decisoria -algunas veces también financiera- garantes de una mejor solución de los asuntos de su competencia. La atención eficiente de las necesidades de vivienda de personas de escasos recursos en el estado de Nuevo León, reclama la existencia de un organismo con estas características. De hecho, en el marco de la administración pública del estado, FOMERREY y PROVILEÓN respondieron a esa exigencia, y la absorción que el primero ha hecho del resto de los organismos dotados con atribuciones semejantes, si bien es el resultado de factores variados, podría en un momento dado interpretarse también como la consecuencia normal de un enfoque más racional de la labor de gobierno, siempre y cuando dicha tendencia se mantenga en la práctica. En efecto, si pensamos que tanto PROVILEÓN como el Instituto de la Vivienda de Nuevo León privilegiaron en sus realizaciones y planes la dotación de *casahabitación* generalmente a nivel de pie de casa, y que a FOMERREY y al Plan Tierra Propia correspondió la oferta de *tierra* o la regularización de la tenencia de la misma, podemos concluir que la conveniencia de un enfoque *integral* del problema -que incluye a todos los elementos y factores concurrentes en el tema de la vivienda- está muy cerca de ser reconocida por los responsables de estas atribuciones, faltando por incorporar las acciones de *urbanización* -en las que las autoridades municipales están ya involucradas- y por abrir un espacio importante al tópico de la *asesoría técnica*; ésta requiere de atención especial ya que suele estar ausente, como ya se comentó, en programas importantes, sobre todo de dotación de tierra o pies de casa. Las acciones de asesoría legal a pobladores y solicitantes que hasta el momento vienen realizando las diferentes dependencias gubernamentales comprendidas en el asunto, necesitan más que nada de un estrecho enlace y una mayor transparencia, que puede ser lograda en la medida en la que las acciones de vivienda de que forman parte queden en manos de una instancia coordinadora. Por lo que toca al *financiamiento*, están a la vista los fondos del programa de combate a la pobreza y los programas de becas de capacitación para el trabajo; una orientación de parte de estos recursos -y en alguna medida también de los demás destinados a promover el empleo y crear fuentes de trabajo en el sector vivienda- hacia un *programa integral de desarrollo de vivienda para personas de escasos recursos*, en el que la autoconstrucción forme parte medular, constituye, a nuestro modo de ver, la alternativa más propicia para impulsar un proceso realista que efectivamente enfrente y resuelva, gradualmente, el problema que nos ocupa. La estructura administrativa de FOMERREY, junto a la experiencia que en su campo esta entidad pública ha acumulado -y la de las demás del sector vivienda que atiende a grupos de escasos recursos-, puede ser el punto de partida para la constitución del organismo descentralizado coordinador que estamos proponiendo. Una *desconcentración* de facultades -cierto grado de autonomía en la toma de decisiones- en materia de vivienda para personas de escasos recursos por parte de las dependencias municipales y estatales -y en la medida de lo posible, también de las federales- sería el complemento necesario para que la labor coordinadora del organismo mencionado pueda llevarse a la práctica con el mínimo de dificultades de índole administrativa.

Finalmente, faltaría por considerar el aspecto *político*, sobre todo el relacionado con la gestión pública de la vivienda para personas de escasos recursos. La fuerte *influencia* que las

organizaciones populares -vinculadas o no con partidos políticos y sindicatos de trabajadores-, los grupos políticos actuantes en el estado y los correspondientes líderes, ejercen sobre los colonos y las autoridades, ha sido hasta el momento y en muchos casos definitiva en la dirección a la que apuntan las decisiones de los organismos oficiales encargados de atender el problema de la vivienda precaria. Independientemente de la percepción que se pueda tener sobre el papel que los líderes y organizaciones populares juegan en el grado de efectividad que alcanza la implementación de los programas de política social, lo cierto es que la influencia de la que hablamos forma parte del *ambiente político* dentro del cual los distintos intereses compiten por dominar o sobrevivir, de ahí que incorporarla al *programa integral de desarrollo de vivienda para personas de escasos recursos* tiene mucho que ver con las características ideológicas y partidarias, habilidad administrativa y en el manejo de los asuntos públicos, y voluntad política, de quienes tengan en sus manos la responsabilidad de gobernar. Quizá sea éste el más complejo de los factores preponderantes del problema que venimos estudiando, a grado tal que estructurar su incorporación a una propuesta, puede justamente parecer atrevido y romántico. Sin embargo, pensamos que una *apertura* que no lesione el marco legal ni el operativo por parte de las dependencias y organismos que participen en el esquema propuesto, hacia todo tipo de grupos, organizaciones y líderes, enriquecería la interacción entre solicitantes y autoridades, incrementándose de este modo el intercambio de información retroalimentadora, que tarde o temprano, en un ambiente de mutuo respeto y tolerancia en lo político e ideológico, lograría la prevalencia -sobre cualquier otra predilección- de los intereses populares legítimos tejidos en torno de la vivienda, particularmente de la destinada a personas de escasos recursos.

La anterior es una propuesta evidentemente modesta y esquemática, cuyo propósito no puede ser más que el de atisbar un camino alternativo por el cual transitar hacia la solución paulatina de un añejo problema. Como dijimos en la introducción de este trabajo, la vivienda constituye un satisfactor que impacta profundamente no sólo el grado de bienestar físico de las familias, sino, además y sobre todo, los perfiles psicológicos de las mismas y los de sus integrantes, así como la dinámica de las relaciones intrafamiliares y vecinales. Las conclusiones a que hemos llegado, creemos, no dejan lugar a duda sobre la necesidad de plantear alternativas de indagación y abordaje del problema de la vivienda para personas de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey. La estructuración de un programa ambicioso en tal sentido es, fundamentalmente, competencia del sector público, sea sólo, en última instancia, para “una asociación en la que el gobierno es socio y promotor de la gestión ciudadana o comunitaria” (CCPNS, 1993: 135). A este respecto es importante, finalmente, traer a la memoria que en la consecución del satisfactor básico aquí estudiado nuestra Carta Magna desde hace buen tiempo prometió a los mexicanos: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

BIBLIOGRAFÍA

Bazant S., Jan

(1985) *Autoconstrucción de vivienda popular*, México, Trillas.

(1988) "Hacia un enfoque cualitativo integrado de la vivienda de bajos ingresos", en: *Teoría y praxis administrativa*, volumen II, número especial 5, enero-marzo de 1988, pp. 43-47.

Broom, Leonard y Philip Selznick

(1976) *Sociología*, México. CECSA.

Castellán Yvonne

(1985) *La familia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Castells, Manuel

(1974) *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI.

Catalán Valdés, Rafael

(1993) *Las nuevas políticas de vivienda*, México, Fondo de Cultura Económica.

CEPAL/CNUAH

(1987) "Asentamientos precarios y políticas de vivienda, infraestructura y servicios para los grupos de menores ingresos", en: *Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales (EURE)*, volumen XIII-XIV, número 39-40, octubre de 1987, pp. 19-34.

Comisión Liquidadora del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular.

(1982) *Procedimientos para la operación de programas de vivienda para la población de escasos recursos*, México, SAHOP-INDECO.

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Nuevo León (COPLADE)

(1994) *Cuarto Informe de Gobierno, Nuevo León*, Sócrates C. Rizzo García, Monterrey, Grafoprint Editores.

(1994) *Solidaridad en Nuevo León, memoria 1989-1994*, Nuevo León, Grafoprint Editores.

Congreso Constituyente

(1995) *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Porrúa.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León

(1983) *Decreto número 54, promotor de la vivienda de Nuevo León (PROVILEÓN)*. Monterrey, Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos

(1973) *Ley federal de reforma agraria*, México, Editorial Porrúa.

(1995) *Ley agraria*, México, Editorial Porrúa

(1987) *Código civil para el estado libre y soberano de Nuevo León*, México, Editorial Cajica.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad.

(1994) *El programa nacional de solidaridad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cortés Melo, Guillermo.

(1988) "Autoconstrucción de vivienda en el área metropolitana de Monterrey", en: *Teoría y praxis administrativa*, volumen II, número especial 5, enero-marzo de 1988, pp. 71-76.

Cortés Rocha, Xavier.

(1985) "Invasiones en suelo urbano", en: *Vivienda*, volumen 10, número 1, enero/junio de 1985, pp. 30-47.

Currie, Lauchlin.

(1979) *Urbanización y desarrollo. Un diseño para el crecimiento urbano*, México, Ediciones Gernika.

Chant, Silvia

(1992) "Composición de la unidad doméstica y consolidación habitacional", en: Massolo, Alejandra (Comp.) *Mujeres y ciudades*, México, El Colegio de México.

Chávez Ocampo, Víctor y Horacio Landa Castañeda

(1988) "Políticas tradicionales en materia de equipamiento urbano y servicios comunitarios", en: *Vivienda*, volumen 13, número 2, julio/diciembre de 1988, pp. 210-225.

Deslauriers, Jean Pierre

(1991) *Recherche qualitative*, Montreal, McGraw-Hill Editeurs, traducido al español (capítulos 4 y 5) por: Raúl Eduardo López Estrada.

Donoso, Gustavo.

(1987) "Medidas para reforzar la participación del sector informal en el campo de la vivienda para los más pobres", en: *Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales (EURE)*, volumen XIII-XIV, número 39-40, octubre 1987, pp. 141-145.

Duverger, Maurice

(1980) *Métodos de las ciencias sociales*, México, Editorial Ariel.

Elizondo González, Jesús María

(1995) *Primer informe*, Ciudad Guadalupe, Presidencia Municipal.

Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY)

(1973) *Contrato de fideicomiso*, México, NAFIN.

(1996) *Catálogo de fraccionamientos*, Monterrey, FOMERREY (Coordinación de Informática).

(1996) *Fomerrey, trámites, servicios, requisitos, información general*, Monterrey, FOMERREY (Coordinación de Informática).

Fraga, Gabino

(1975) *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa.

Galindo Cárdenas, Benjamín

(1993) "Fundamentos históricos del liberalismo social", en: *Liberalismo social*, Certamen estatal de ensayo, Guadalupe Nuevo León, Presidencia Municipal de Ciudad Guadalupe.

Garza, Gustavo y Martha Scheingart

(1978) *La acción habitacional del Estado en México*, México, El Colegio de México.

Gilbert, Alan y Peter M. Ward

(1987) *Asentamientos populares vs poder del Estado. Tres casos latinoamericanos*, Ciudad de México, Bogotá y Valencia. México, Ediciones G. Gili.

González Aguirre, María Elba

(1986) "Grado de satisfacción de las necesidades de vivienda en 1970", en: González Aguirre, María Elba (Comp.), *Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000*, número 3, Vivienda, México, Coplamar-Siglo XXI Editores, pp 32-75.

González Cruz, María del Refugio y Rosa Eugenia Durán Uribe

(1992) "Mujeres constructoras. Estudio de caso de un programa estatal", en: Massolo, Alejandra (Comp.), *Mujeres y ciudades*, México, El Colegio de México. pp. 197-218.

Gould, R. A.

(1975) "El paleolítico", en: Shapiro, Harry L. (comp.), *Hombre, cultura y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 60-109.

Graizbord, Boris

(1988) "Cambios recientes en el crecimiento urbano de México", en: *Vivienda*. volumen 13, número 2, julio/diciembre de 1988. pp. 240-255.

Fernández Garnica, María Eugenia y Arturo González Morales,

(1989) "Las perspectivas del crecimiento demográfico de las zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey", en: *Vivienda*, volumen 14, número 2, julio-diciembre de 1989, pp. 170-200.

Hinojosa Tijerina, Jesús

(1995) *Primer informe, 1995, Republicano Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, México*, Presidencia Municipal.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

(1991a) *Estados Unidos Mexicanos, perfil sociodemográfico*, XI censo general de población y vivienda 1990. México, INEGI.

(1991b) *Nuevo León, perfil sociodemográfico*, XI censo general de población y vivienda 1990. México, INEGI.

(1994) *Estadísticas históricas de México*, Tomo II, México, INEGI,

Koontz, Harold y Cyril O'Donnell

(1980) *Curso de administración moderna*, México, McGraw-Hill.

Legorreta, Jorge

(1983) *El proceso de urbanización de ciudades petroleras*, México, Centro de Ecodesarrollo

Levy, Santiago

(1991) "La pobreza extrema en México. Una propuesta de política", en: *Estudios económicos*, volumen 6, número 1, enero-junio de 1991, pp. 47-89.

Lara Gómez, Gonzalo Enrique

(1989) "Racionalización de recursos en la producción de vivienda", en: *Vivienda*. volumen 14, número 2, julio-diciembre de 1989. pp. 112-121.

Martínez Morales, Rafael I.

(1991) *Derecho administrativo*, México, HARLA.

Melnick, Julio

(1958) *Manual de proyectos de desarrollo económico*. México, Centro de Publicaciones de Organismos Internacionales, Naciones Unidas.

Moreno Toscano, Alejandra y Jorge Gamboa de Buen

(1988) "La modernización de las ciudades en México", en: *Vivienda*. volumen 13, número 2, julio/diciembre de 1988. pp. 140-151.

Muth, Richard F.

- (1968) "Desarrollo económico y conversión del suelo agrícola en urbano", en: Secchi, Bernardo (Comp.), *Análisis de las estructuras territoriales*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, S. A. pp. 251-278.

Narváez Tijerina, Adolfo Benito

- (1997) *La organización del espacio público e individual: Una didáctica y teoría del diseño participativo en arquitectura*, Tesis Doctoral, México, Distrito Federal, División de Estudios de Postgrado e Investigación, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México.

Neira, Hilda Patricia

- (1990) "Los asentamientos irregulares y la valorización del suelo urbano: Un efecto de la marginalidad (el caso de la colonia Sierra Ventana: 1982)", en: Zúñiga, Víctor y Manuel Ribeiro (Comp.), *La marginación urbana en Monterrey*, México, Facultad de Filosofía y Letras, Facultad de Trabajo Social, Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 145-180.

Newman, W. Lawrence

- (1991) *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approaches*, Boston, Allyn and Bacon.

Olmedo Carranza, Raúl

- (1989) "La reforma territorial: Redistribución de la población y de la actividad económica en el territorio nacional", en: *Vivienda*, volumen 14, número 2, julio-diciembre de 1989, pp. 158-169.

Peña Tome, Eduardo

- (1986) "Definición del mínimo de vivienda", en: González Aguirre, María Elba, (Comp.) *Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000*, número 3, *Vivienda*, México, Coplamar-Siglo XXI Editores, pp. 17-24.

Pozas, María de los Ángeles

- (1988) "Vivienda popular y políticas estatales", en: *Teoría y praxis administrativa*, volumen II, número especial 5, enero-marzo de 1988, pp. 63-65.
- (1990) "Los marginados y la ciudad (tierra urbana y vivienda en Monterrey)", en: Zúñiga, Víctor y Manuel Ribeiro, *La marginación urbana en Monterrey* (Comp.), México, Facultad de Filosofía y Letras, Facultad de Trabajo Social, Universidad Autónoma de Nuevo León. pp. 15-58.

Rapaport, Amos

- (1972) *Vivienda y Cultura*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili.

Republicano Ayuntamiento de la Ciudad de Monterrey

(1995) Acta número 23 de 7 de diciembre de 1995, Monterrey, Presidencia municipal.

Ruiz Massieu, José Francisco

(1994) "Las nuevas políticas de vivienda", en: Warman, Arturo (Comp.) *La política social en México, 1989-1994*, México. Fondo de Cultura Económica, pp. 223-278.

Schteingart, Martha

(1988) "Políticas de la vivienda en época de crisis", en: *Teoría y praxis administrativa*, volumen II, número especial 5, enero-marzo de 1988, pp. 33-38.

Secchi, Bernardo

(1968) "Las bases teóricas del análisis territorial" en: Secchi, Bernardo (Comp.), *Análisis de las estructuras territoriales*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, pp. 17-94.

Smith, Wallace

(1973) *Sociología y economía de la vivienda*, México, Pax-México, Librería Carlos Cesarman.

Spier, Leslie

(1975) "Las invenciones y la sociedad humana", en: Shapiro, Harry L. (Comp.), *Hombre, cultura y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica. pp. 323-347.

Tamayo y Tamayo, Mario

(1984) *Diccionario de la investigación científica*, México, LIMUSA-NORIEGA.

Terry, George R.

(1970) *Principios de administración*, México, CECSA.

Trejo, Guillermo y Claudio Jones

(1993) *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*. Cal y Arena. México. 1993.

Vargas Salguero, Ramón

(1997) Tesis Doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México

Velasco León, Ernesto

(1900) "Vivienda marginal", en: *Teoría y praxis administrativa*, volumen II, número especial 5, enero-marzo de 1988, pp. 39-41.

Vilas, Carlos

(1979) "Política social, trabajo social y la cuestión del Estado", en: *Acción Crítica*, Perú. pp. 24-32.

Villarreal González, Diana R.

(1988) "Consideraciones sobre el proceso de autoconstrucción de vivienda: el caso de Monterrey, N. L.", en: *Teoría y praxis administrativa*. volumen II, número especial 5, enero-marzo de 1988, pp. 55-58.

Ward, Peter

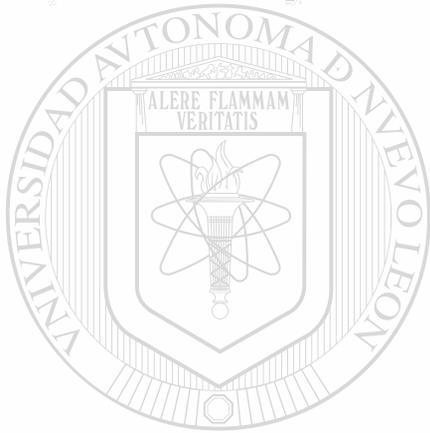
(1989) *Políticas de bienestar social en México*, México, Nueva Imagen.

Ziccardi Contigiani, Alicia E. y Arturo Mier y Terár: Ordiales

(1985) "Autoconstrucción y acción pública", en: *Vivienda*. volumen 10, número 1, México, enero/junio de 1985. pp. 48-67.

Zúñiga, Víctor

(1991) *Fomento Metropolitano de Monterrey*, Monterrey, FOMERREY.

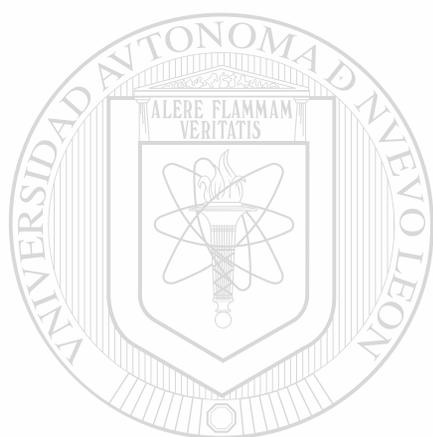


UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

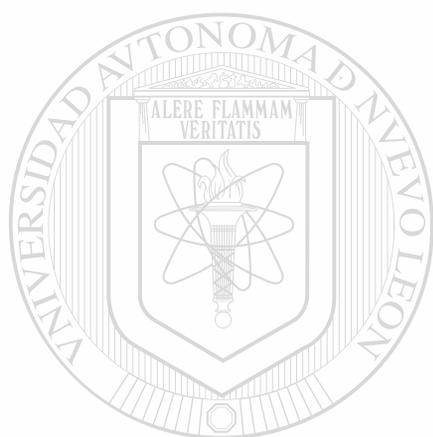


ANEXO UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



ANEXO UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Cuadro 1: Programas específicos de vivienda federales, estatales y municipales para personas de escasos recursos, en el estado de Nuevo León

| Programa | Características del beneficiario | Ingreso requerido en veces el salario mínimo |
|---|---|---|
| FONHAPO (vivienda progresiva y lotes con servicios) | Población no asalariada | Menos de 2,5 |
| Crédito a la palabra Programa de autoconstrucción (PRONASOL) | Población dispuesta a aportar mano de obra | Menos de 2.5 |
| FOMERREY - Adquisición de tierra - PROVILEÓN - Tierra Propia - Instituto de la Vivienda de Nuevo León | Población en general Población en general Posesión de prop. privada Población en general | Hasta 2 Bajos ingresos No especificado No especificado |
| Regularización de la tenencia de terrenos municipales invadidos (Ayuntamientos del área metropolitana) | Estar en posesión de un terreno municipal bajo circunstancias urbanas específicas | Cualquier nivel de ingreso |
| CORETT Regularización de la tenencia de terrenos ejidales invadidos | Estar en posesión de un terreno ejidal bajo circunstancias urbanas específicas | Cualquier nivel de ingreso |

Cuadro 2: Lista temática para elaborar la guía de obtención de información

| | |
|---|--|
| <p>1.- Programas gubernamentales Objetivo Meta Políticas Procedimientos Reglas Asignaciones de tareas Pasos que han de seguirse Recursos que han de emplearse Otros elementos necesarios</p> | <p>2.- Necesidades de vivienda Carencia de: protección higiene privacidad comodidad y funcionalidad localización seguridad en la tenencia</p> |
| <p>3.- Satisfactores de vivienda En cuanto a los mínimos de vivienda Una vivienda para cada familia Límite de dos ocupantes por cuarto apto para dormir Materiales adecuados y en buen estado de conservación Servicios de agua drenaje y electricidad Infraestructura adecuada de comunicaciones, vialidad y para el acceso a los servicios de salud, educación, administración, comercio, recreación y otros</p> | <p>4.- En cuanto al acceso a vivienda Ingreso suficiente Crédito disponible Alternativas de gestión Apoyos técnico y legal Apoyos políticos</p> <p>5.- Personas de escasos recursos Personas que no acceden al conjunto de los niveles mínimos de cada uno de los indicadores del grado de satisfacción de las necesidades básicas</p> <p>6.- Personas en la pobreza Personas que no satisfacen los mínimos de las necesidades básicas</p> |
| <p>7.- Problemas surgidos durante la implementación de los programas Administrativos De carácter burocrático (lentitud, comunicación deficiente) De coordinación con otros programas y dependencias Legales</p> | <p>Regulaciones excesivas, Deficiencia en la calidad de la documentación Desconocimiento o conocimiento deficiente Financieros Alternativas limitadas de fuentes de recursos Recursos limitados en el manejo de recursos</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Ineficiencia en la gestión de los recursos Influencia negativa del ambiente económico Políticos Influencia negativa del ambiente político general Influencia negativa de partidos, grupos o líderes políticos</p> | <p>8.- Resultados alcanzados (por los programas de vivienda) Cumplimiento del objetivo número de acciones realizadas en cada categoría (créditos otorgados, apoyos en especie, y apoyos técnicos, legales y organizativos) y monto de los recursos financieros asignados y ejercidos</p> |
| <p>9.- Balance (de la situación del problema de la vivienda) Situación que guarda la relación entre necesidad y acceso</p> | <p>10.- Déficit de vivienda Criterios para su determinación Familias sin vivienda Número de personas por cuarto Deterioro Estado actual</p> |
| <p>11.- Evaluar (las acciones de política social de vivienda) Logros alcanzados Programas con mayor éxito Programas con menor o ningún éxito significativo Problemas de ocurrencia más frecuente</p> | <p>U A N L</p> |

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Cuadro 3: Guía de entrevista

I.- Programas gubernamentales

- 1.- ¿Cómo son los programas?
- 2.- ¿Cómo se organiza la dependencia?
- 3.- ¿Cuáles son las etapas del programa?
- 4.- ¿Cuáles son los proyectos del programa?

II.- Necesidades de vivienda

- 5.- ¿Qué necesidades de vivienda satisface el programa?
- 6.- ¿Cómo se decide la localización de los terrenos?
- 7.- ¿La tenencia de los terrenos es regular?

III.- Satisfactores de vivienda

- 8.- ¿Cuáles son los mínimos de vivienda considerados?
- 9.- ¿Cómo es la urbanización de los terrenos?

IV.- Acceso a vivienda

- 10.- ¿Cómo cubren los beneficiarios el costo?
- 11.- ¿Qué clase de asesoría se otorga a los beneficiarios?

V.- Personas de escasos recursos

- 12.- ¿Cuáles son los ingresos familiares mínimos requeridos?

VI.- Problemas surgidos durante la implementación

13.- ¿Qué problemas administrativos se presentan durante la implementación?

14.- ¿Qué problemas legales?

15.- ¿Qué Problemas financieros?

16.- ¿Cómo influye el ambiente político?

VII.- Resultados alcanzados por los programas

17.- ¿Cuántas acciones de vivienda se han realizado?

VIII.- Evaluar (las acciones de política social de vivienda)

18.- ¿En qué medida fueron exitosos los programas?

IX.- Balance (de la situación del problema de la vivienda)

19.- ¿Cuál es el balance actual del problema?

X.- Problema de la vivienda

20.- ¿Cómo deben implementarse las políticas de vivienda?

Cuadro 4: Personas que fueron entrevistadas

| Institución | Funcionario | Exfuncionario |
|---|---|--|
| <p><u>Gobierno Federal:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - CORETT - FONHAPO - FOVI - SEDESOL. Delegación Nuevo León | <ul style="list-style-type: none"> - Delegado - Delegado - Auxiliar administrativo - Jefe del departamento de promoción - Jefe de la unidad de vivienda - Auxiliar administrativo | |
| <p><u>Congreso del estado</u></p> | <ul style="list-style-type: none"> - Diputado del Partido Acción Nacional - Diputado del Partido Revolucionario Institucional - Asistente de diputado del Partido del Trabajo - Oficial mayor | |
| <p><u>Gobierno del estado</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Centro de información municipal - Secretaría de desarrollo urbano y obras públicas | <ul style="list-style-type: none"> - Auxiliar administrativo - Subdirector de desarrollo urbano - Jefe del departamento de regularización y fraccionamiento social progresivo | <p>Secretario de desarrollo urbano</p> |

| | | |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Dirección de participación social y gestoría municipal - Registro público de la propiedad y del comercio | <ul style="list-style-type: none"> - Auxiliar - Jefe del departamento de informática | |
| <ul style="list-style-type: none"> - FOMERREY  <p>UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Coordinador de audiencias públicas - Jefe del departamento de estudios socioeconómicos - Jefe del departamento de finanzas - Auxiliar del departamento de finanzas - Jefe del departamento de asignaciones - Jefe del departamento de asesoría legal - Jefe del departamento de planeación - Auxiliar del departamento de planeación - Jefe del departamento de regularizaciones - Auxiliar del departamento de informática - Auxiliar del departamento de personal - Jefe del departamento de proyectos especiales - Auxiliar del departamento de proyectos especiales | <ul style="list-style-type: none"> - Asesor legal (Tierra Propia) - Asesor legal |

| | | |
|---|--|--|
| <p><u>Instituciones privadas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Centro de investigaciones urbanas, económicas y sociales - Secretariado social - Asociación Gilberto - Cámara nacional de la industria de la construcción - Asociación de desarrolladores inmobiliarios y de vivienda | <ul style="list-style-type: none"> - Director - Jefe de promoción social - Jefe de trabajo social - Director jurídico - Gerente de tramitología | |
|---|--|--|

Cuadro 5: Modelo para la clasificación de información

Nivel de gobierno y dependencia responsable

1.- Federal

Sed.- Secretaría de desarrollo social

Fon.- Fondo nacional de habitaciones populares

Fov.- Fondo de fomento y descuento bancario a la vivienda

Cor.- Comisión de regularización de la tenencia de la tierra

2.- Estatal

SDU.- Secretaria de desarrollo urbano y obras públicas

SDS.- Secretaría de desarrollo social

Fom.- Fomento metropolitano de Monterrey

IVI.- Instituto de la vivienda de Nuevo León

Pro.- Promotora de la vivienda de Nuevo León

TPr.- Tierra Propia

3.- Municipal

Mty.- Monterrey

SPe.- San Pedro Garza García

SCa.- Santa Catarina

Esc.- Escobedo

Apo.- Apodaca

Gua.- Guadalupe

SNi.- San Nicolás

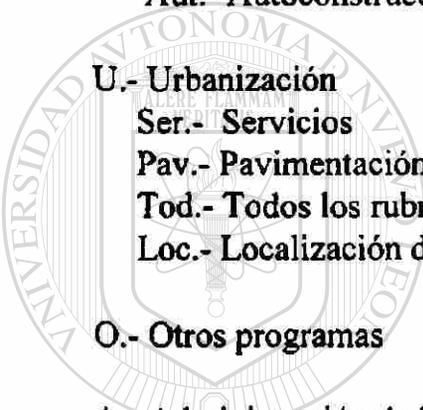
DUr.- Desarrollo urbano

DSo.- Desarrollo social

Pat.- Patrimonio

Ase.- Asentamientos humanos

Tipo de Programa

T.- Tierra**Adq.- Adquisición****Reg.- Regularización****Pri.- Propiedad Privada****Mun.- Municipal****Eji.- Ejidal****C.- Casa****Ter.- Terminada****STe.- Sin terminar****Mat.- Materiales****Aut.- Autoconstrucción****U.- Urbanización****Ser.- Servicios****Pav.- Pavimentación****Tod.- Todos los rubros anteriores****Loc.- Localización de los terrenos****O.- Otros programas****A.- Administración de la dependencia****Act.- Actividades generales que realiza****Org.- Organización laboral****UANL**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Características de los programas

Imp.- Implementación del programa

Ori.- Origen
 Obj.- Objetivo
 Req.- Requisitos
 Tra.- Trámites
 Fin.- Financiamiento
 Pgr.- Programa
 Pob.- Poblador
 AsT.- Asesoría técnica
 AsL.- Asesoría legal
 GeP.- Gestión política

Dif.- Difusión

Med.- Medios de información
 Lid.- Líderes
 Com.- Comunidad

Res.- Resultados alcanzados

ObC.- Objetivo cumplido
 OCu.- Objetivo en cumplimiento
 ObN.- Objetivo sin cumplir

Pro.- Problemas surgidos

Adm.- Administrativos
 leg.- Legales
 Fin.- Financieros
 Pol.- Políticos

Eva.- Evaluación de Programas

Suf.- Suficiente
 Ins.- Insuficiente
 Def.- Deficiente
 Sug.- Sugerencias de modificaciones al programa

Bal.- Balance de la Situación (entre recursos y necesidades)

SuR.- Suficiencia de recursos
 InR.- Insuficiencia de recursos

Def.- Déficit

Alt.- Alto
 Med.- Medio
 Baj.- Bajo

Fuentes de información

Doc.- Documentación escrita

- Lib.- Libros
- Art.- Artículos
- Inv.- Investigaciones
- Per.- Periódicos
- Pub.- Documentos oficiales públicos
- Pri.- Documentos privados
- Est.- Estadísticas
- Map.- Mapas

Ent.- Entrevista documental

- AFu.- Entrevistas a altos funcionarios públicos
- MFu.- Entrevistas a funcionarios públicos medios
- FPr.- Entrevistas a funcionarios privados
- ExU.- Entrevistas a exfuncionarios públicos
- ExI.- Entrevistas a exfuncionarios privados

Oob.- Otras Observaciones

- Afi.- Ambiente físico
- Coa., Comentarios accidentales

Número de entrevista

- 1.- Entrevista 1
- 2.- Entrevista 2
- 3.- ...

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE AUTOCONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA PARA PERSONAS DE ESCASOS RECURSOS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTERREY

INTRODUCCIÓN

La propuesta contenida en el presente plan, nace de las conclusiones a que arribamos en el trabajo de investigación expuesto en las páginas anteriores, el cual, como vimos, tuvo como objetivo fundamental analizar la forma como el Estado (federación, estado y municipios) atienden el problema de la vivienda para personas de escasos recursos asentados en el área metropolitana de Monterrey. Antes de entrar en materia, transcribimos a continuación la parte medular del estudio referido, que motivó la elaboración de las ideas aquí expuestas.

Llama la atención la inexistencia de un programa ambicioso en materia de autoconstrucción. La importancia del programa de materiales para construcción desarrollado por FOMERREY, no es proporcional a la trascendencia alcanzada por su programa de oferta de tierra, según se desprende de la lentitud mostrada en los *tiempos* que los colonos tardan en construir y terminar sus casas-habitación, así como el poco interés que, según nuestra percepción, los funcionarios entrevistados relacionados con el asunto mostraron cuando se les inquirió al respecto. En el resto de los programas, observamos una importante *carencia* de planes definidos en dicha materia, por más que, esporádicamente, han aparecido en los últimos años algunas campañas, casi privativas del Programa Nacional de Solidaridad del Gobierno Federal (hoy programa de combate a la pobreza) instrumentadas por las administraciones municipales. La ausencia de un programa integral y de alta cobertura en materia de autoconstrucción riñe creemos, con la larga tradición existente en nuestro país según la cual durante el período posrevolucionario "el Estado asume un papel activo en la formación de colonias populares al permitir el acceso a la tierra para autoconstruir viviendas" llegándose a afirmar, en este sentido, que la importancia de esta forma social de producción habitacional queda claramente establecida -según los resultados de la investigación sobre el tema- al comprobarse "que las viviendas construidas por el sector informal alcanzan al 60% de la construcción urbana total" de las metrópolis latinoamericanas, y que - para el caso de México- alrededor "del 70% de la población urbana del país se provee a sí misma de vivienda utilizando materiales y procedimientos rudimentarios, sin asistencia técnica ni apoyo financiero"

La estructura fundamental adoptada por el diseño del plan que aquí presentamos, es consecuencia de aplicar los criterios sugeridos por George Steiner* que adoptaron una forma específica de interpretación motivada por las circunstancias concretas del entorno en el que

* Steiner, George A., 1993, *Planeación Estratégica, Lo que todo director debe saber*, México, Compañía Editorial Continental.

podrían operar los proyectos programados. Queremos aclarar que el plan no está concluido, porque, de hecho, para que ello suceda, es necesario que dé sus primeros pasos, y precisamente para esto creemos pueden servir los prolegómenos expuestos en las siguientes páginas. No están desarrollados aún, por ejemplo, todos los programas y proyectos posibles o necesarios para la conquista de los propósitos, misión, objetivos y metas del plan. Incluso estas últimas sólo podrán formularse en el momento en que se inicien los proyectos relativos al primer objetivo general del plan consistente en que, “bajo la iniciativa del Gobierno del Estado de Nuevo León y considerando la estructura existente en el sector vivienda de la administración pública (federal, estatal y municipal) *incorporar a sus componentes, conforme a su competencia, a cada una de las áreas y etapas del presente plan*”.

Ponemos enseguida a la consideración del lector el siguiente proyecto de *Planeación estratégica de autoconstrucción de vivienda para personas de escasos recursos en el área metropolitana de Monterrey*.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

Un modelo para el análisis de la situación (Steiner 1992), previo a la formulación de un plan de autoconstrucción de vivienda, debe tomar en cuenta los siguientes aspectos del ambiente:

Sector vivienda:

- Desarrollo profesional (colegios, universidades, centros de investigación, otros).
- Fabricantes, distribuidores y detallistas de materiales para construcción, plomería, electricidad, acabados, otros (block, cemento, varilla, yeso, pintura, material de plomería, material eléctrico, otros).
- Organismos públicos (centralizados y paraestatales), Cámaras, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales. otros; con funciones y tareas de producción de vivienda para personas de escasos recursos.

Personas de escasos recursos:

- Características del ingreso y el gasto, y la forma como éstos se realizan.

Político:

- Partidos políticos (posición en los organismos públicos y en organizaciones sindicales de trabajadores y de patrones, y organizaciones populares de otro tipo) con influencia en el contexto social de escasos recursos.

Social:

- Costumbres, creencias, valores, expectativas, formas de solidaridad y competencia, de las personas, familias y grupos de escasos recursos, y de los ambientes institucionales relacionados con la vivienda para personas de escasos recursos.

DESARROLLO DE LA MISION, PROPÓSITOS Y METAS DEL PLAN

Las premisas determinantes de la misión, propósitos y metas del plan, deben considerar una *concepción* definida sobre el *individuo* (características y rol social) la *sociedad* (formas de estratificación, proceso económico, cultura, procesos ideológicos y formas de organización política y social) y el *Estado* (naturaleza, rol social, papel frente al individuo). En el caso particular de la vivienda para personas de escasos recursos, es importante tomar en cuenta las siguientes cuestiones:

Sociedad:

- En el contexto de la sociedad total, los elementos que la componen están insertos en un proceso de cambio, básicamente neoliberal, operado especialmente en los países desarrollados.

- Los países subdesarrollados -y México en particular-, subordinados a las tendencias neoliberales, ensayan actualmente cambios cualitativos que afectan a los diferentes sectores sociales en aspectos tales como las formas de ejercer el *poder político* (alternancia, decisiones compartidas, debilitamiento del corporatismo, redimensionamiento del aparato estatal, participación ciudadana más genuina, privatización de empresas, servicios públicos y prestaciones laborales, económicas y sociales, reducción de los presupuestos orientados a otros rubros del gasto social), el *económico* (apertura comercial, liberación de precios, desregulación comercial, crecimiento de la economía informal, revisión de las condiciones laborales, mayor interés en las decisiones de política económica, comercial y financiera, mayor protagonismo empresarial en la esfera político-formal) y el *social* (diferencias socioeconómicas más polarizadas, organizaciones no gubernamentales más activas y diversificadas)

- La *estratificación social* tiende a definirse en función de la capacidad de individuos, familias y grupos para participar como *agentes* en la economía de mercado.

- Las características culturales del pueblo mexicano sufren la influencia de los cambios, aunque en forma *lenta y selectiva*, salvo en el norte de la república, donde dicha influencia es mayor.

Individuo:

- Su importancia tiende a ser resaltada en el marco de las reformas neoliberales, privilegiando a la *competencia* como el medio de acceso al *desarrollo personal*, dejando en manos de la comunidad la consecución de ciertas necesidades colectivas.

Estado:

- Recuperación del rol que la teoría clásica del *Estado Liberal* señalaba a éste en su calidad de *Estado Gendarme* (seguridad nacional, paz interior, defensa contra ataques del exterior, seguridad pública, seguridad jurídica, salubridad general, y la imposición y recaudación fiscal) y de *desmantelador del Estado Benefactor* (adelgazamiento del aparato estatal, abandono paulatino de las políticas sociales, primacía de la política económica al servicio del capital).

- Mantenimiento *residual* de una política social destinada al combate a la *pobreza*, especialmente la *pobreza extrema*.

PROPÓSITO SOCIOECONÓMICO BÁSICO

Con fundamento en las premisas antes expuestas, los propósitos fundamentales en materia de autoconstrucción de vivienda para personas de escasos recursos, son los siguientes:

Propósito general

La sociedad neoleonesa desea elevar los niveles de bienestar hasta ahora alcanzados, tomando en cuenta la situación al efecto existente en cada uno de los estratos que la componen. En consecuencia, uno de sus propósitos, en dicho ámbito, consiste en crear oportunidades efectivas a las personas, familias y grupos, de escasos recursos, a fin de que sus necesidades básicas relacionadas con la vivienda puedan ser satisfechas.

Propósitos específicos

- Satisfacción de una necesidad humana básica en un *estrato social* cuya participación como *agente* en la economía de mercado es *irrelevante* (en el marco de dicha necesidad).

- Participación del rol residual de la política social estatal en la *satisfacción* de las necesidades humanas básicas.

- Participación, en el marco de la *economía de mercado*, de los agentes económicos *oferentes* en la satisfacción de una necesidad humana básica hasta hoy marginalmente atendida.

- *Incorporación* como agentes a la economía de mercado, a grupos sociales de escasos recursos.

MISIÓN BÁSICA

- Establecer un proceso de satisfacción de una necesidad humana básica bajo el sustento de la *economía de mercado* inicialmente impulsado por el rol residual de política social estatal en el contexto de la participación de los *individuos, familias y grupos sociales* de escasos recursos.

OBJETIVOS DE PLANEACIÓN A LARGO PLAZO

Para el establecimiento de objetivos a largo plazo en la planificación de la producción social de vivienda, se requiere considerar:

El desempeño pasado.- Al respecto, recordemos que la autoconstrucción ha sido la forma tradicional de acceso a la vivienda de los grupos de menores recursos, tanto en México como en muchos otros países de América Latina (Bazant, 1985; CEPAL, 1988; Ziccardi, 1985)*. En estos últimos, desde décadas atrás, las viviendas “construidas por el sector informal alcanzan al 60% de la construcción urbana total de sus ciudades” (CEPAL/CNUAH, 1987: 24). En este marco, el Estado mexicano “asume un papel activo en la formación de colonias populares al permitir el acceso a la tierra para autoconstruir viviendas” (Ziccardi, Mier y Terán, 1985: 48), de modo que alrededor “del 70% de la población urbana del país se provee a sí misma de vivienda utilizando materiales y procedimientos rudimentarios, sin asistencia técnica ni apoyo financiero” (Bazant, 1985: 11). En el estado de Nuevo León, la investigación social en vivienda reporta resultados semejantes. Por todo ello, llama la atención la inexistencia de un programa ambicioso en materia de autoconstrucción en el área metropolitana de Monterrey. La importancia del programa de materiales para construcción desarrollado por FOMERREY, no es proporcional a la trascendencia alcanzada por su programa de oferta de tierra, según se desprende de la lentitud mostrada en los tiempos que los colonos asentados en los correspondientes fraccionamientos tardan en construir y terminar sus casas-habitación (Zúñiga, 1991), así como el poco interés que, según nuestra percepción, los funcionarios encargados del asunto mostraron cuando, en entrevistas recientes, se les inquirió al respecto (González, 1997). En el resto de los programas de vivienda para personas de escasos recursos implementados por el Estado (federación, estado y municipios) en el área metropolitana de Monterrey, observamos una total carencia de planes definidos en tal sentido, por más que, esporádicamente, han aparecido en los últimos años algunas campañas, casi privativas del Programa Nacional de Solidaridad del Gobierno Federal (hoy programa de combate a la pobreza) (COPLADE, 1944).

Fuerzas futuras.- Sabemos que en este momento la población del estado de Nuevo León es de 3'549,273 personas (INEGI, 1996); que el área metropolitana de Monterrey alberga al 82% de la población total del estado, es decir, 2'913,684 habitantes, y que, considerando una tasa de crecimiento de población en dicha zona conurbada de, al menos, 2%,

* De aquí en adelante, las fuentes que se citan se encuentran en el listado bibliográfico arriba relacionado.

tendremos anualmente, en los próximos 6 años, un promedio aproximado de 60,000 personas adicionales -es decir unas 12,000 familias-, las cuales suelen provenir de los estratos socioeconómicos bajos y establecerse casi siempre permanentemente en la mencionada porción geográfica de la entidad. Por otra parte, la estadística oficial relativa a *calidad* de la vivienda (INEGI, 1990) muestra rezagos importantes en los renglones de materiales (pisos, paredes y techos), de algunos servicios (particularmente agua, drenaje, electricidad) y de infraestructura (pavimentación y embanquetado, principalmente).

Tendencias de la economía nacional y de la región.- Los reportes oficiales sobre el estado que guardan los distintos rubros de la macroeconomía del país, sobre todo a partir de la política destinada a la superación de la crisis financiera de 1994, muestran evidentes signos de recuperación de la economía, especialmente un crecimiento cercano al 6% para 1997. Los pronósticos para los próximos años anuncian un comportamiento semejante al actual. En el estado de Nuevo León, la actividad económica ha sido siempre factor importante, y a la vez reflejo, de lo que acontece en el país; por ello, y en razón del proyecto económico anunciado por el nuevo gobierno, el estado promete en los años por venir un repunte en diferentes sectores de actividad, especialmente en el sector de la construcción, considerado por los especialistas como uno de los tradicionalmente más dinámicos.

Recursos disponibles.- El programa de combate a la pobreza implementado por el gobierno federal seguirá destinando recursos para invertirse en proyectos destinados a la población de escasos recursos.

Intervención de la alta dirección de los sectores público y privado.- En nuestro medio económico y político, la existencia de acuerdos a diferentes niveles directivos y en distintas áreas de actividad, es acostumbrado y frecuente. Existe, en consecuencia, una rica experiencia en la realización de planes, programas y proyectos conjuntos. Por otra parte, los grupos populares, han alcanzado niveles importantes de organización y capacidad de gestión. De lo anterior se desprende una buena dosis de potencialidad para la realización de un proceso de planificación eficaz.

Enfoque estratégico.- La naturaleza misma de los elementos del sistema de autoconstrucción que intervendrán en el proceso, aconseja diseñar éste en forma estratégica, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- El carácter competitivo de los proveedores (sean fabricantes o distribuidores) de insumos para la construcción, impulsa las actividades de distribución bajo el principio de reducción de costos, lo cual es compatible con una política de compras consolidadas por parte de la demanda, en nuestro caso los autoconstructores.

- El discurso del Estado Neoliberal orienta la política social hacia el mejoramiento *productivo* del nivel de vida de la población, teniendo como principal objetivo la creación de empleos *productivos* y la protección del nivel de vida de los trabajadores, en el marco de las demandas prioritarias del *bienestar social*, entre las que la *vivienda* ocupa lugar destacado. (Poder Ejecutivo Federal, 1989; Poder Ejecutivo Federal, 1995)

- El nuevo gobierno del estado de Nuevo León ha plantado como uno de sus propósitos fundamentales la creación de empleos *productivos*, lo cual permite la asimilación formalizada al sistema laboral de la mano de obra esporádicamente ocupada en trabajos de autoconstrucción de la propia vivienda. Este será un punto de oportunidad inigualable a partir del momento en que los fondos del programa de combate a la pobreza -como fue recientemente anunciado- pasen a ser administrados por el gobierno del estado y los municipios.

- Los centros de educación superior, especialmente los correspondientes al sector público, cuentan con infraestructura tecnológica y personal capacitado -servicio social de pasantes, especialmente- para incorporarse al plan.

- Las organizaciones populares, especialmente sus líderes, perciben los logros como éxitos personales y los proyectan como triunfos y conquistas que producirán la aceptación social.

Con fundamento en todo lo anteriormente expuesto, se han formulado los *objetivos generales* siguientes:

1.- Bajo la iniciativa del Gobierno del Estado de Nuevo León y considerando la estructura existente en el sector vivienda de la administración pública (federal, estatal y municipal) *incorporar a sus componentes, conforme a su competencia, a cada una de las áreas y etapas del presente plan, por medio de los siguientes objetivos específicos:*

1.1.- Establecimiento inmediato, de acuerdo a los términos relativos de los convenios de que habla el siguiente objetivo, de una *unidad administrativa* responsable de la formulación, organización, implementación, evaluación y, en general, de todo lo relacionado con la realización del presente plan y de los programas y proyectos que lo integran.

Proyectos:

1.1.1.- Objetivo.- Una vez nombrado el titular y demás funcionarios de la unidad administrativa, y bajo la responsabilidad de aquel, *en un plazo de 120 días, diseñar el sistema de relaciones que dicha unidad mantendrá con las dependencias, entidades y organismos de los sectores público, privado y social involucrados en los correspondientes programas y proyectos.*

1.1.2.- Objetivo.- *formar, en el seno de la unidad mencionada, un equipo interdisciplinar que establezca, en el plazo de treinta días, las bases metodológicas y de implementación y seguimiento del sistema de investigación y actualización de datos.*

1.1.2.- Objetivo.- *Recabar, en un plazo máximo de ciento ochenta días, los datos relativos a la situación que guarda en el área metropolitana de Monterrey, la autoconstrucción de viviendas en colonias, fraccionamientos y, en general, en asentamientos humanos de escasos recursos, conforme a las bases establecidas en la meta anterior.*

1.2.- Celebración de los convenios correspondientes entre las autoridades federales, estatales y municipales

Proyectos

1.2.1.- Objetivo.- *Formulación, por parte del personal experto de la unidad y con la asesoría del departamento jurídico del Gobierno del Estado y demás dependencias gubernamentales competentes, en un plazo de treinta días, de los proyectos de convenio relativos.*

1.2.2.- Objetivo.- *Firma, dentro del término de 365 días, de los convenios correspondientes.*

2.- Considerando que los procesos de autoconstrucción de vivienda para personas de escasos recursos se extiende en promedio, de acuerdo a la observación de los especialistas, al término de entre ocho a diez años, llegando en algunos casos hasta el extremo de entre los veinte y treinta años, participando los interesados en dicha faena uno o dos días por semana y no todos los miembros de la unidad doméstica en aptitud de hacerlo, se impone la tarea de *reducir paulatinamente el tiempo promedio de la autoconstrucción hasta límites establecidos en función de las siguientes objetivos específicos:*

2.1.- El incremento paulatino, según las circunstancias de la especificidad del proyecto, del tiempo que los interesados dedican durante la semana a las labores de autoconstrucción de sus propias viviendas;

Proyectos:

2.1.1.- Objetivo: *En un plazo de 15 días, detección y caracterización, con base en los estudios realizados conforme al apartado 1.1.2, de autoconstructores sin empleo, subempleados o en empleos eventuales, levantando el registro correspondiente, sin perjuicio del seguimiento permanente que en lo sucesivo deberá realizarse.*

2.1.2.- Objetivo. - *Reclutamiento, selección y contratación, con base en el registro de que habla el punto anterior y en plazos que no excedan de 60 días, de la mano de obra necesaria conforme a las circunstancias específicas de cada proyecto de autoconstrucción.*

2.2.- Incremento paulatino, según las características del proyecto específico, de la eficiencia técnica de la mano de obra involucrada en labores de autoconstrucción, medido a través de la cantidad y calidad del trabajo realizado;

Proyectos:

2.2.1.- Objetivo.- *Formulación, por parte del personal experto de la unidad y con la asesoría del departamento jurídico del Gobierno del Estado y demás dependencias gubernamentales competentes, en un plazo de treinta días, de los proyectos de convenio de*

asesoría y apoyo técnicos con las instituciones -universidades, cámaras y demás dependencias públicas y privadas- involucradas en el plan.

2.2.2.- Objetivo.- *Firma, dentro del término de 30 días, de los convenios correspondientes.*

2.2.3.- Objetivo.- *Constitución, en un plazo de 60 días, de módulos de capacitación, asesoría y supervisión técnica -en diseño, ingeniería, administración y gestión legal- al personal participante en la planeación, organización, ejecución y control, conforme a las circunstancias específicas de cada proyecto de autoconstrucción.*

2.3.- *Reducción de los tiempos hasta ahora determinados por las costumbre del lugar en la circulación de los materiales y demás productos necesarios para la autoconstrucción, de los proveedores a los depósitos de distribución inmediata;*

Proyectos:

2.3.1.- *Formulación de un estudio, en el término de 20 días, por parte del personal experto de la unidad y con apoyo del departamento de desarrollo económico del Gobierno del Estado y demás dependencias gubernamentales competentes, de la ubicación espacial, cobertura geográfica y capacidad comercial de las empresas productoras y distribuidoras de insumos para la autoconstrucción.*

2.3.2.- *Formulación, por parte del personal experto de la unidad y con apoyo de los departamentos jurídico y de desarrollo económico del Gobierno del Estado y demás dependencias gubernamentales competentes, en un plazo de treinta días, de los proyectos de convenio de cooperación para la distribución de los insumos para la autoconstrucción a los centros de que habla el punto 2,3.3.*

2.3.3.- *Firma, dentro de los quince días siguientes al último del plazo establecido en el punto anterior, de los convenios celebrados con las empresas involucradas en el presente plan.*

2.3.4.- *Constitución de centros de acopio, distribución y abasto de insumos para la autoconstrucción conforme a los estudios mencionados en el punto 2.3.1.*

3.- *Tomando en cuenta que los procesos de producción de vivienda que espontáneamente se desarrollan en las comunidades de escasos recursos suelen estar al margen de la normatividad, es necesario promover la incorporación paulatina de los procesos de autoconstrucción al sistema legal vigente, mediante la consecución de los siguientes objetivos específicos:*

3.1.- *Reclutamiento de personal experto para la integración de equipos de investigación que efectúen las actividades mencionadas en el punto siguiente.*

3.2.- Identificación y registro circunstanciado de las obras de autoconstrucción en proceso, sin perjuicio de la etapa en que se encuentren y aún cuando ya se hayan dado por terminadas, y clasificación de las mismas de acuerdo a lo establecido en los puntos siguientes

3.2.1.- Incorporación inmediata de las obras a iniciarse o en proceso que por las circunstancias específicas de la comunidad donde se realicen permitan sin dificultad grave los registros y trámites correspondientes;

3.2.2.- Incorporación paulatina de las obras terminadas o suspendidas que requieran de regularización total o parcial;

3.2.3.- Incorporación de las obras en circunstancias de irregularidad grave, en la medida y tiempos en que ésta tienda a desaparecer.

4.- Con base en la forma como el sector de insumos para la vivienda, servicios e infraestructura se encuentra actualmente organizado, *incorporar a las empresas del ramo a la red de abasto de insumos para la autoconstrucción, a través de realizar los siguientes objetivos específicos:*

4.1.- Celebración de los acuerdos correspondientes con las organizaciones y empresas representativas del sector

4.2.- Constitución de un centro de promoción, empadronamiento, coordinación y control de participantes;

4.3.- Constitución de un centro de organización, coordinación y control de la red de abasto de insumos para la autoconstrucción.

5.- En razón de la naturaleza, objetivos, áreas de acción e influencia de las organizaciones populares, *incorporar a éstas a los términos del plan. mediante los siguientes objetivos específicos:*

5.1.- Celebración de acuerdos específicos con cada organización o grupo de organizaciones conforme a las circunstancias;

5.2.- Constitución de un centro de promoción, empadronamiento, coordinación y control de participantes;

DESARROLLO DE UN PROGRAMA Y UN PROYECTO

El objetivo general número 2 del plan estratégico arriba descrito, pretende *reducir paulatinamente el tiempo promedio de la autoconstrucción hasta límites establecidos en función de 3 objetivos específicos, el primero de los cuales (2.1) busca el incremento paulatino, según las circunstancias de la especificidad del proyecto, del tiempo que los*

interesados dedican durante la semana a las labores de autoconstrucción de sus propias viviendas. El logro de esta finalidad requiere la puesta en práctica de una serie de medios alternativos idóneos que, a su vez, dan lugar a dos proyectos expreados en términos concretos. El objetivo del proyecto número 2.1.2 pretende reclutar, seleccionar y contratar, con base en el registro de autoconstructores sin empleo, subempleados o en empleos eventuales, en plazos que no excedan de 60 días, de la mano de obra necesaria conforme a las circunstancias específicas de cada proyecto de autoconstrucción. A continuación, pasamos a detallar la programación establecida para al desarrollo de los objetivos 2.1 y 2.1.2 señalados.

Programa para la detección, caracterización, registro, reclutamiento, selección y contratación, para la autoconstrucción de sus viviendas, de autoconstructores sin empleo, subempleados o en empleos eventuales.

Objetivo específico: Incremento paulatino, según las circunstancias de la especificidad del proyecto autoconstructivo, del tiempo que los interesados dedican durante la semana a las labores de autoconstrucción de sus propias viviendas.

Medios alternativos:

Proyecto 2.1.1: Objetivo.- En un plazo de 15 días, detección y caracterización, con base en los estudios realizados conforme al apartado 1.1.2, de autoconstructores sin empleo, subempleados o en empleos eventuales, levantando el registro correspondiente, sin perjuicio del seguimiento permanente que en lo sucesivo deberá realizarse.

Proyecto 2.1.2: Objetivo.- Reclutamiento, selección y contratación, con base en el registro de autoconstructores sin empleo, subempleados o en empleos eventuales, y en plazos que no excedan de 60 días, de la mano de obra necesaria conforme a las circunstancias específicas de cada proyecto de autoconstrucción.

Reclutamiento:

Secuencia:

- Revisión y depuración, en un plazo máximo de cinco días, del registro de autoconstructores sin empleo, subempleados o en empleos eventuales, e identificación preliminar de candidatos.
- visitas domiciliarias, en un plazo que no exceda de 30 días, a los autoconstructores mencionados, por parte de un especialista (administrador de empresas, trabajador social...) para motivar la participación del autoconstructor en el proyecto que corresponda.
- Entrega a los candidatos, de preferencia en la visita referida y dentro del plazo anterior, de la información impresa relativa al proyecto de autoconstrucción, condiciones de participación, contratación, asesorías técnica, legal y financiera, y demás información pertinente.

- Entrevista formal, en el plazo de 15 días, a los candidatos interesados, en una *sede oficializada* de la unidad administrativa, y llenado de la solicitud de *beca-empleo*.

Selección y contratación:

Secuencia:

- Análisis, dentro de cinco días, de la información contenida en el expediente de cada candidato y calificación de su potencial como participante.
- Selección, en dos días, de participantes y *notificación formal* inmediata a éstos del resultado.
- Contratación, registro y adscripción del participante, en un plazo de tres días..

Instrumentos:

- *Beca-empleo*: consiste en otorgar al autoconstructor un estímulo económico por el trabajo que dedique a la construcción de su propia vivienda, cuyo monto equivale a la remuneración que por una actividad semejante en cantidad, tiempo y calidad se cubre a un trabajador en el mercado de trabajo.

Recursos:

- **Financieros:** los recursos del programa de combate a la pobreza, conforme a los esquemas de otorgamiento, calendarización, priorización y distribución que fijen las autoridades federales, estatales y municipales.
- **Humanos:** El servicio social de pasantes y los programas de prácticas profesionales de las instituciones de educación superior, de acuerdo a las normas legales y reglamentarias en vigor, y el personal de la unidad administrativa responsable del plan de autoconstrucción de vivienda para personas de escasos recursos.
- **Materiales:** Los edificios y espacios de carácter público, así como el mobiliario y equipo que la unidad administrativa referida proporcione para la realización de este proyecto.

Evaluación:

- **Control estadístico de los procesos:** desarrollo estadístico de datos absolutos y relativos respecto a las veces y a los tiempos de ocurrencia de los eventos y a las cantidades en numerario correspondientes.
- **Entrevistas profundas** cada seis meses al 5% del total de los participantes y encuestas breves aplicadas personalmente a la totalidad de éstos cada día de pago. Las guías de entrevista y los items correspondientes se referirán a aspectos del proceso autoconstructivo que arrojen información relativa a cantidad y calidad del trabajo realizado, avance de obra, técnicas y formas de trabajo, puntualidad y asistencia, conflictos y dificultades, y participación de los miembros de la familia o unidad doméstica en las actividades del proceso.
- **Registro y ordenamiento estadístico** de los datos relativos a los reportes procedentes de la supervisión diaria del trabajo y de los avances de obra.
- **Cálculo mensual** de la relación costo-beneficio relativa a la contribución de los participantes con beca-empleo respecto del avance de la obra, en contraste con la contribución de los *participantes asalariados*.
- **Elaboración** de un reporte mensual consolidado de acuerdo a un formato semiestructurado

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



UAM

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECA

