

Políticas públicas para la regularización de la tenencia de la tierra en el Área Metropolitana de Monterrey (AMM): dos estudios de caso en las colonias Burócratas de Guadalupe y Tierra y Libertad

Public policies for the legalization of land tenure in the metropolitan area of Monterrey (AMM): two case studies in the colonies Burócratas de Guadalupe and Tierra y Libertad

Martha Alicia Cabrera Márquez
G. Gerardo Veloquio G.

Resumen

En las últimas décadas, la problemática de los asentamientos irregulares en el Área Metropolitana de Monterrey (AMM) se ha incrementado, creciendo con ello el número de personas que habitan en zonas irregulares cuyas superficies aumentan con relación a la mancha urbana.

El objetivo del presente estudio es determinar la relación entre los asentamientos irregulares y las acciones de gobierno para determinar su alcance, resultados y, al mismo tiempo, proponer una solución eficiente.

El trabajo está centrado en el análisis de la situación actual que los habitantes de las colonias Bu-

rócratas de Guadalupe y Tierra y Libertad viven en relación con las políticas que el gobierno induce a través de sus instituciones como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), Hábitat y Fomento Metropolitano de Monterrey (Fomerrey). El instrumento para la recolección de datos surgió de la revisión de la literatura de autores como Nora Clichevsky, Jan Bazant, Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta, Roberto García Ortega y otros que han incursionado en el tema de los asentamientos irregulares. Una vez obtenida la base de datos se sometió a pruebas de Chi-cuadrado a fin de observar las correlaciones de variables a través de sus indicadores para, finalmente, mostrar los resultados que la

investigación arrojó y que puedan ser incorporados en la revisión y actualización de la Ley de Desarrollo Urbano, así como en el Plan Metropolitano de Monterrey.

Por último, se enfatiza el hecho de que si bien es cierto que las instituciones atienden el problema de los asentamientos irregulares, también lo es que aquéllas no previenen los efectos negativos del fenómeno de la irregularidad en la metrópoli.

Quizá las instituciones del futuro desarrollo urbano en la entidad deberán estar orientadas hacia la prevención, más que a la burocratización de los expedientes, a través de la administración de un fondo de reserva de suelo que permita planear un desarrollo urbano incluyente y sustentable.

Palabras clave: asentamientos irregulares, política pública, pobreza urbana.

Abstract

In recent decades, the problem of informal settlements in the metropolitan area of Monterrey, has increased, also increasing the number of people living in irregular areas, increasing also the surfaces of these in relation to the metropolitan urban area.

The target of this study is to determine the relationship between settlements and government actions to determine its scope, results and at the same time proposing an efficient solution.

Key Word: Irregular settlement, public urban policies.

Políticas públicas para la regularización de la tenencia de la tierra en el Área Metropolitana de Monterrey (AMM): dos estudios de caso en las colonias Burócratas de Guadalupe y Tierra y Libertad

Public policies for the legalization of land tenure in the metropolitan area of Monterrey (AMM): two case studies in the colonies Burócratas de Guadalupe and Tierra y Libertad

Martha Alicia Cabrera Márquez⁶
G. Gerardo Veloquio G.⁷

Introducción

Pese a tener una economía posicionada entre las más altas de México y América Latina y ser considerada la tercera área más poblada del país, en Monterrey y su área metropolitana han aparecido desde hace décadas asentamientos irregulares ubicados principalmente en la periferia. Frente a la demanda de suelo urbano por parte de personas con bajos ingresos y la falta de respuesta eficiente e integral por parte del Estado, los habitantes de estos

asentamientos viven en condiciones precarias.

El fenómeno de “la informalidad surge a partir del funcionamiento de un mercado legal con determinantes condiciones en la oferta de suelo, precios y financiamiento, lo que hace imposible su acceso a una cantidad importante de la población urbana, en un contexto de pobreza y precariedad laboral” (Lungo, 1989; Jaramillo, 1979; Clichevsky, N., 1975; citado en Clichevsky, N., 2006: 7). Ante estas circunstancias, como lo afirma Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta, las familias de bajos recursos eco-

6 Lic. En Arquitectura. Postulante al grado de Maestría en Arquitectura y Asuntos Urbanos de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

7 Doctor en Arquitectura y Asuntos Urbanos. Profesor investigador de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

nómicos no eligen vivir en los asentamientos irregulares como mejor alternativa, sino que estos sitios presentan su única opción ante la necesidad de una vivienda.

El objetivo de esta investigación es analizar las principales estrategias y acciones que el gobierno en sus tres niveles realiza en los asentamientos irregulares.

Se analiza el desarrollo urbano y equipamiento de dos colonias del Área Metropolitana de Monterrey (AMM) ubicadas en dos municipios y con diferente antigüedad, buscando comparar los grados de intervención urbana y consolidación mediante la aplicación de un instrumento, es decir, un cuestionario para la recopilación de la información en los habitantes de estas colonias con miras a realizar un diagnóstico del estado físico en el que se encuentran; a la par se realizan entrevistas a informantes clave en el tema de la tenencia insegura de la tierra.

Los programas, leyes e instituciones encargadas del crecimiento del desarrollo urbano no prevén dotación de suelo urbano para las personas de escasos recursos, lo cual trae como consecuencia la proliferación de asentamientos irregulares ubicados generalmente en lugares no aptos.

De igual manera, no existe ningún organismo para prevenirlos, pues más bien actúan posteriormente.

Asentamientos irregulares, clasificación de la informalidad

Desde hace décadas, los asentamientos irregulares han sido un tema persistente en el desarrollo urbano. Se han considerado, como señala John C. Turner (1968), agentes de cambio social por todos los aspectos que implican y las soluciones que deben ser llevadas a cabo para resolverlos, ya que ameritan ser atendidos y resueltos de manera eficaz, congruente e integral desde una visión económica, política y social, según lo plantea José A. Aldrete-Haas (1985), dentro de un proceso en donde se vean envueltos los habitantes y el gobierno.

Con el objetivo de definir a los asentamientos irregulares o tugurios en 2002, en las reuniones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se puntualizó una serie de condiciones que caracterizan la irregularidad:

- Tenencia insegura.
- Acceso inadecuado a agua segura (potable).

- Acceso inadecuado a saneamiento y alcantarillado.
- Mala calidad estructural (sin edificación sólida).
- Hacinamiento (Jordán, R. y R. Martínez, 2009).

La clasificación de los asentamientos irregulares, dependiendo de su origen,

en las ciudades/áreas metropolitanas, el hábitat ilegal/irregular/informal, implica dos formas de transgresiones: una con respecto al aspecto dominación social y la otra al proceso de urbanización. La primera se basa en la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler); la segunda, en el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad (Clichevsky, N., 2000).

Esta es una de las clasificaciones de la informalidad que de manera general las separa en dos grandes grupos, aunque pueden presentarse los dos casos de tenencia insegura, siendo ilegales por el aspecto dominal y por el proceso de urbanización.

Frente a este fenómeno, el mercado ilegal de suelo es responsable de la construcción de casi tres cuartas partes de la vivienda popular, según Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta (2008), quien argumen-

ta también que el gobierno es el responsable de los aspectos negativos de este proceso al ser incapaz de ofrecer suelo urbanizado para los pobres, y al permitir que muchos propietarios y desarrolladores realicen sus actividades al margen de lo establecido en los planes de desarrollo urbano. Iracheta Cenecorta plantea también que tal producción de vivienda contribuye a que el crecimiento urbano se dé y se realice aun en sitios inadecuados, trayendo como consecuencia una agudización en el desorden metropolitano que rebasa los planes de desarrollo urbano.

Ello hace evidente que existe una nula vinculación, como lo refiere Roberto García Ortega (2001), entre planeación y gestión urbana, reflejándose en la construcción de dos ciudades paralelas: una apegada a la ley, guiada y dirigida según lo estipulado en los planes de desarrollo urbano y en la normativa correspondiente; y otra irregular, fuera del margen de la normativa como los asentamientos irregulares.

Organización social en los asentamientos irregulares como factor clave en el proceso de consolidación y regularización de la tenencia de la tierra

Para Alsayyad (1993), “los barrios nacidos de manera no planificada e ilegal, dentro de las ciudades del Tercer Mundo, se convierten en comunidades bien consolidadas”. Debido a las condiciones de habitabilidad y precariedad, los habitantes de los asentamientos comparten la incertidumbre sobre la tenencia de la tierra en la que generalmente se encuentran; la falta de servicios básicos e infraestructura y transporte son los puntos básicos donde la solidaridad, participación y apoyo entre vecinos suele manifestarse.

De modo que se argumenta que “la construcción del espacio y la creación de redes sociales son casi simultáneas. Desde el inicio, los residentes unidos impiden su expulsión, establecen lazos que hacen menos difíciles los momentos de penuria y que darán identidad a la colonia” (Aparicio, C., 2008: 253).

Lazos que les permitirán establecer una organización más fuerte y arraigada en donde elevar las condiciones de vida mediante mejoras en las viviendas y en el medio urbano son puntos en común entre los vecinos.

Ante estas adversidades, los asentamientos irregulares, como resultado de la lucha de sus habitantes por una vivienda, son considerados vehículos de cambio social, barrios en proceso de mejoramiento urbano.

Así, pues, “durante el proceso de construcción espacial y de consolidación de grupos humanos, se establecen lazos que permiten crear una identidad propia” (Aparicio, C., 2008: 243), y mediante la unión y organización se tienen más oportunidades de éxito.

Existen incluso casos en que el modo de organización en estos barrios o colonias es tal, que logran establecer un sistema de reglas o disposiciones para mantener el orden y la seguridad de los habitantes, como ha ocurrido en la colonia Tierra y Libertad, en el municipio de Monterrey, donde los vecinos procuran mantener un ambiente tranquilo en la medida de sus posibilidades.

Encontramos también que

los sistemas emergentes en los procesos de construcción y desarrollo de las ciudades, en el reconocimiento explícito que hace de la importancia de la dimensión social sobre la dimensión espacial y física, valoriza la preponderancia de la comunidad y el proceso subyace a su

constitución desde el actuar individual de cada sujeto, como ocurre con la hormiga, una neurona y un byte de información (Orellana, A., 2008).

La organización entre los habitantes de los asentamientos irregulares es un factor determinante para alcanzar la consolidación de la colonia, ello a fin de gestionar ante las autoridades correspondientes la legalización de sus predios y, posteriormente, la implementación de los servicios básicos e infraestructura. Gestionar de manera individual para obtener algún beneficio no produce los mismos resultados que la organización y manifestación de toda la comunidad o colonia.

Un papel importante en la organización de los asentamientos irregulares es el que realizan los líderes o caciques, encargados de movilizar a los habitantes, gestionar y, hasta cierto punto, ejercer presión ante las autoridades para ver cumplir sus solicitudes de vivienda y servicios.

Al respecto encontramos que “las luchas por demandas urbanas son significativas solo en la medida en que permiten que la gente se una, se organice y tome conciencia política, puesto que, según esos líderes, esa fuerza política es la úni-

ca garantía real de un éxito regular en las propias demandas” (Castells, M., 1981: 113).

Por otro lado, los habitantes de estos asentamientos son grupos vulnerables que pueden convertirse en participantes del clientelismo político, de acuerdo a los intereses del partido político que se encuentre en el poder.

Participación de la mujer en los asentamientos irregulares

“La participación activa de la mujer puede hacer la diferencia en el grado de desarrollo alcanzado por una comunidad bajo determinadas circunstancias, aun cuando la aportación de recursos al proceso por parte del hombre siga siendo preponderante” (González, J., 2003: 42).

En la mayoría de los casos, la mujer pasa mayor tiempo en la vivienda en comparación con los hombres, lo cual permite que sean ellas las que lleven a cabo la mayor parte de las gestiones necesarias antes las autoridades correspondientes con la finalidad de obtener un entorno con mayores oportunidades de desarrollo y, así, mejorar las condiciones en las que habitan.

Otro dato importante es el hecho de que dentro de estos barrios

o colonias “las familias en las que la mujer contribuye económicamente y participa en la decisiones sobre la distribución de los recursos, alcanzan mejores niveles de consolidación habitacional que las familias donde son solo los varones la única o la más importante fuente de decisiones e ingresos” (Chant, S., 1994, citado en González, J., 2003: 43).

De esta manera se ven ampliadas las oportunidades de mejorar su vivienda, lo que reduce el tiempo la construcción de la misma.

Políticas públicas, legalización de la informalidad

En 2010, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), casi la mitad de la población en el país se encontraba en condiciones de pobreza, sin ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer sus necesidades básicas, y sin acceso a derechos sociales como educación, servicios de salud y vivienda digna.

De modo tal que encontramos las llamadas estrategias de sobrevivencia, las cuales se basan en conocer “¿Cómo subsiste materialmente la población que no tiene un ingreso suficiente para satisfacer

sus necesidades básicas?” (Duque y Pastrana, 1973, Torrado, 1980, citados en Arredondo, M. y J., González, 2013: 23).

Tales estrategias exaltan la importancia de una forma de organización especial, la cual se adapta a las condiciones del entorno. Se analizan entonces las diferentes actividades que los habitantes de estos sitios realizan, que van desde cualquier trabajo informal hasta actividades ilícitas.

Hablar de una política de desarrollo urbano y habitacional que logre la superación de la pobreza y la precariedad urbana, como lo plantean Ricardo Jordán y Rodrigo Martínez, deberá considerar ciertos principios orientadores como lo ha venido planteando la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Convendría pues que estas políticas considerasen:

—Estado promotor: que garantice el funcionamiento eficiente de los mercados y organizaciones comunitarias, que lidere y oriente de forma más integral y más ejecutiva el desarrollo urbano y habitacional sostenible.

—Calidad de la oferta habitacional, de infraestructura y de equipamiento: una oferta competitiva y diversificada de vivienda con equipamiento urbano para diferentes

segmentos sociales bajo una regulación adecuada.

—Integración social: promoción de desarrollos inmobiliarios e inversión en infraestructura pública que no profundicen la segregación o fragmenten el aspecto social.

—Gobernanza urbana: mayor y más eficiente participación, equilibrio y cooperación entre los diferentes agentes urbanos y territoriales en el proceso de planeamiento y desarrollo de megaproyectos urbanos.

—Oferta estratégica y sostenible de factores: disponibilidad de tierra y financiamiento consistentes, a mediano plazo, con el logro de mayor coherencia y adecuación entre los procesos de expansión urbana y dotación de mejores redes de infraestructura y equipamiento sostenibles.

—Coherencia estratégica y sostenible de política: articulación entre la producción de vivienda y dotación de infraestructura y equipamiento con los objetivos económicos, sociales y ambientales del desarrollo, especialmente en las inversiones en construcción, y mejoramiento del hábitat para la superación de la precariedad urbana como del acceso al crédito, la generación de empleo y mejoramiento de ingresos.

—Diferenciación regional/territorial: una política que atienda y capitalice la diversidad de los distintos territorios subnacionales a través de una mayor descentralización política-administrativa y la promo-

ción de instrumentos más flexibles.

—Cooperación público-privada: el liderazgo y orientación integral y sostenible del desarrollo urbano y habitacional que convendría impulse el Estado se enmarca dentro de un clima y vinculación estratégica entre aquél y el sector privado directa e indirectamente ligado a la dinámica de este sector.

Al considerar los planteamientos anteriores en políticas públicas y estrategias gubernamentales, se garantiza abordar las problemáticas en el caso de los asentamientos irregulares de manera integral, como lo refieren José A. Aldrete-Haas (1985) y Manuel Castells (1981) al tomar en cuenta los aspectos social, económico y político para lograr una integración socioeconómica, y política de la ciudad.

En el marco de un México incluyente encontramos que en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) se plantea proveer un entorno adecuado para el desarrollo integral de la población, dando impulso a soluciones de vivienda digna y un mejoramiento de espacios públicos.

Las estrategias expuestas en los planes de desarrollo, tanto federal, como estatal y municipal, coinciden en la necesidad de diseñar una adecuada planeación y regulación del crecimiento urbano con un

amplio sentido humanista, a fin de evitar problemas de asentamientos irregulares y a la vez ofrecer opciones de bienestar a la población en condiciones de precariedad.

En datos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se muestra que en las ciudades, cerca de 90 mil hogares se asientan cada año en lugares poco aptos para ser habitados y bajo modalidades precarias; la urbanización en estos sitios cuesta al municipio de dos a tres veces más, debido a que los costos de edificación se elevan.

Entre los objetivos que sustentaba el plan se encontraba lograr un patrón territorial nacional que frenase la expansión desordenada de las ciudades, que provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite de esta manera el acceso a servicios y equipamiento necesarios.

De igual manera, en el Plan Estatal 2004-2009 de Nuevo León se muestra, entre sus objetivos, lograr impulsar una política de regularización de la tenencia de la tierra, la ampliación de reservas territoriales y el aprovechamiento del suelo. En el Plan Municipal de Monterrey 2009-2012 se encontraron objetivos más detallados que se planteaban brindar a la ciudadanía una vida digna y más tranquila considerando una planeación inteligente,

con proyectos de sustentabilidad, certeza jurídica en la tenencia de la tierra, en un entorno de respeto ecológico, para alcanzar un desarrollo urbano ordenado, promoviendo el ordenamiento territorial y la seguridad pública en zonas vulnerables. En el Plan Municipal de Monterrey 2012-2015 se establecen lineamientos similares para seguir promoviendo el crecimiento ordenado.

La administración federal anterior (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012) planteó también la necesidad de poder garantizar el acceso a los servicios básicos para toda la población, implicando que todos pueden contar con acceso a agua, a una alimentación suficiente, a salud, a educación, a una vivienda digna y a todos aquellos servicios que constituyan el bienestar de las personas y de las comunidades.

En el Plan Nacional de Desarrollo actual, el ordenamiento sustentable del territorio se propone consolidar una política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). Tal organismo tiene como propósito fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación y coope-

ración entre los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad con el fin de enlazar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y vivienda.

Programas gubernamentales facultados para la regularización de la tenencia de la tierra

Para solucionar y prevenir los problemas del crecimiento de las manchas urbanas, la Sedatu lleva a cabo una serie de programas dirigidos a desarrollar mejores ciudades, con un crecimiento ordenado y garantizando la certeza jurídica de la tenencia de la tierra.

Uno de ellos es el Programa de Apoyo a los Vecinados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (Pasprah), un instrumento de apoyo destinado a aquellos hogares que no han podido concluir los procesos de regularización que les permitan acceder a la formalidad, a la seguridad jurídica de sus lotes y se encuentran en situación de pobreza de acuerdo a los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza.

El programa Pasprah “se consolida como una estrategia de política pública de desarrollo urbano y

metropolitano que aporta elementos para que el desarrollo nacional en la materia se oriente hacia una planeación sustentable y de integración” (Programa de Apoyo a los Vecinados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar los Asentamientos Irregulares, 2013: 46). Asimismo, contribuye al establecimiento de acciones coordinadas entre diversas instancias y órdenes de gobierno, apoyando la regularización de la tenencia de la tierra como estrategia que impulse la ordenación territorial de los centros de población, ciudades y zonas metropolitanas.

Otro programa es Hábitat, instrumentado desde 2003 por la **Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)** con el propósito de articular los objetivos de la política social con los de las políticas de desarrollo territorial y urbano. Ello con el interés de avanzar hacia la superación de los rezagos y los profundos contrastes sociales en las ciudades y zonas metropolitanas, así como de contribuir a transformarlas en espacios seguros, ordenados y habitables.

El programa está dirigido a enfrentar los desafíos de la pobreza y el desarrollo urbano con la instrumentación de un conjunto de acciones que combinan, entre otros aspectos, el mejoramiento de la

infraestructura básica, el equipamiento de las zonas urbano-marginales y la prevención de desastres con la entrega de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario en esos ámbitos. Mediante este programa se busca asegurar la concurrencia y la integralidad de los esfuerzos dirigidos a apoyar a la población urbana en situación de pobreza patrimonial.

Para la regularización de los asentamientos irregulares ubicados en terrenos ejidales, el organismo encargado es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), creado en 1973.

Dentro de sus facultades se encuentra regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares, ubicados en bienes ejidales o comunales; promover ante las autoridades competentes la incorporación de las áreas regularizadas al fondo legal de las ciudades; y conceder, cuando así proceda, las escrituras públicas o títulos de propiedad con los que se reconozca la propiedad de los particulares una vez efectuada la regularización.

Para la regularización de la tenencia de la tierra, la actual Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León establece en el artículo 42 las siguientes consideraciones: los predios deben estar ubicados

en áreas proyectadas dentro de los planes o programas, haciendo énfasis en que no podrá regularizarse los ubicados en zonas de riesgo o preservación ecológica.

La fracción III señala que la regularización será promovida por el Estado a través de sus organismos competentes, los cuales estarán sujetos a la ley. Dentro de estos organismos Nuevo León cuenta con Fomerrey, constituido el 30 de julio de 1973 ante las presiones sociales y los conflictos ocasionados por las frecuentes invasiones de predios provocadas por el déficit de vivienda y suelo urbano para las personas de escasos recursos económicos.

Fomerrey es un fideicomiso que promueve, propicia e impulsa la integración del patrimonio de las familias de Nuevo León que no cuentan con recursos suficientes.

Dentro de sus funciones se encuentran instrumentar proyectos, programas y acciones que faciliten a las familias de escasos recursos económicos, la seguridad de la tenencia de la tierra por medio de lotes equipados con los servicios básicos, mediante proyectos de ventas a plazo, promoviendo la autoconstrucción y el mejoramiento de las viviendas.

Los municipios, en especial los que conforman el AMM, trabajan conjuntamente con Fomerrey en

la regularización de la tenencia de la tierra de la zona urbana, con el propósito fundamental de otorgar a los asentamientos irregulares certeza jurídica y una mejor calidad de vida.

Aplicación de métodos estadísticos y cualitativos en asentamientos irregulares del AMM

Esta investigación se está realizando mediante una metodología mixta. En un primer acercamiento con Fomerrey se indagó sobre las colonias irregulares del AMM: se nos informó que no se tiene el número total de este tipo de asentamientos en la ciudad y por tanto se desconoce, en la mayoría de los casos, el grado de desarrollo urbano con el que cada uno cuenta. No obstante, obtuvimos por municipio una lista de colonias que de manera distinta están o estuvieron en proceso de regularización.

De dicha lista se extrajeron dos casos de estudio ubicados dentro del AMM, los cuales fueron elegidos de acuerdo al argumento de Jan Bazant (2004) sobre tiempos de intervención urbana. Bazant argumenta que ésta tiene tres tiempos: la primera es llamada etapa inicial de expansión, periodo en el que el asentamiento solo cuenta con

electricidad y carece de los demás servicios básicos, comprendiendo un lapso de aproximadamente una década; el siguiente tiempo es la llamada etapa temprana de consolidación, cuando el asentamiento tiene establecido más de una década y aún cuenta con suficiente terreno no habitado para realizar modificaciones en el trazo real, ayudando a estructurar el asentamiento como un conjunto urbano; en la etapa avanzada de consolidación el territorio está completamente ocupado y habitado, por lo que este tipo de intervención urbana es el más costoso de los tres debido a que se tienen que afectar viviendas ya habitadas.

Los casos de estudio son la colonia Tierra y Libertad, ubicada en el municipio de Monterrey con más de 40 años de su aparición, y Burócratas de Guadalupe, en el municipio de Guadalupe, la cual cuenta con viviendas con poco menos de quince años. Se descartó una tercera colonia que se encontrara en la etapa inicial debido a que Burócratas de Guadalupe, si bien en situación de colonia en etapa temprana de consolidación, cuenta con la mayoría de las características de una colonia en etapa inicial de expansión en cuanto a la implementación de servicios e inserción en la mancha urbana.

Aunado al grado de desarrollo urbano con el que cuentan estas dos colonias, es relevante conocer el lugar de origen de los pobladores, su grado de escolaridad y su ocupación, entre otros. Con estos datos se busca establecer los factores determinantes de los asentamientos irregulares para, posteriormente, visualizarlos o considerarlos en lo que serían una política pública integral aplicada en este tipo de colonias.

Para el cálculo del tamaño de la muestra se consideró el número de viviendas por áreas geoestadísticas básicas (AGEBs) definidas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), arrojando un total de 120 casos. De acuerdo a la población que habita dichas colonias y considerando el tiempo de aparición, se optó por aplicar 30 encuestas en Burócratas de Guadalupe y 90 en Tierra y Libertad, ya que en esta última es mayor en población y viviendas.

De la aplicación del instrumento se analizaron algunas las variables que se describen a continuación por medio del Statistical Package for Social Sciences (SPSS) v. 20.

Dentro de las preguntas que se formularon se indagaba si los habitantes de estas colonias estaban enterados de la existencia de las instituciones gubernamentales en-

cargadas de regulación de la tenencia de la tierra.

Específicamente para el AMM, la institución encargada de otorgar seguridad en la tenencia de la tierra en asentamientos irregulares es el Fomerrey; por tal motivo, se busca ver la relación que existe entre las personas que aún no cuentan con su título de propiedad como las que ya lo obtuvieron por medio de dicha institución, contribuyendo a dar respuesta a la hipótesis de que la existencia de instituciones o programas gubernamentales encargados de otorgar seguridad en la tenencia de la tierra no garantiza la regularización de los asentamientos irregulares.

Para demostrar tal aserto, nos apoyamos en la parte cuantitativa en la prueba estadística de Chi-cuadrado en su variante de independencia, particularmente útil para analizar datos de variables cualitativas nominales. Es utilizada para analizar la frecuencia de dos variables con categorías múltiples a fin de determinar si las dos variables son independientes o no.

Fórmula:

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^r \sum_{j=1}^k \frac{(n_{ij} - e_{ij})^2}{e_{ij}} \text{ con } (k-1)(r-1) \text{ grados de libertad.}$$

Donde: $e_{ij} = n_i \cdot n_j / n$

Las hipótesis a comprobar:

H0: No hay relación entre variables.

H1: Sí hay relación entre variables.

Para su análisis se observa que si “P value” es menor que 0.01, se puede concluir que hay relación entre variables; y si es mayor a 0.01, que no existe relación entre variables, como lo observaremos más adelante.

Resultados

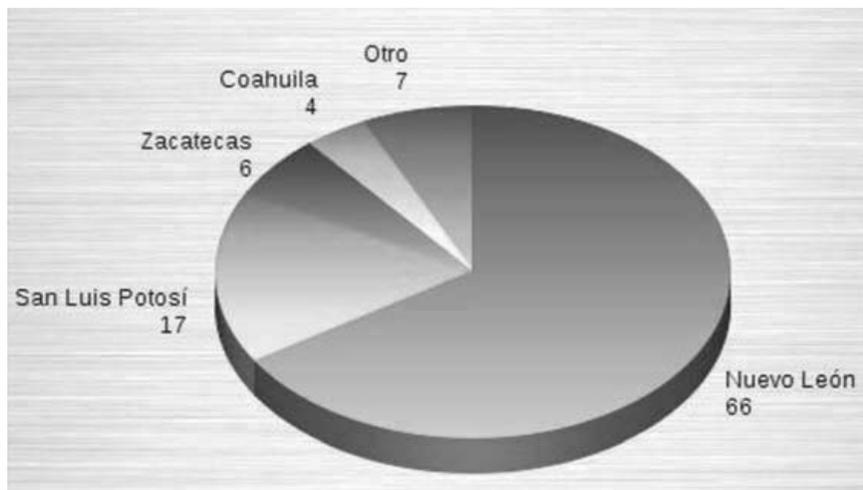
Con frecuencia se creó que la mayoría de los habitantes de los asentamientos irregulares proviene de otros estados, más que de Nuevo León; sin embargo, dentro de los datos que arrojó el instrumento se observó que en el caso de la colonia Tierra y Libertad, 66 por ciento de los pobladores es originario del AMM o de municipios del mismo estado; 17 por ciento proviene de San Luis Potosí; y el tercer lugar de procedencia es Zacatecas (figura 1). Para el caso de Burócratas

de Guadalupe, 60 por ciento de la población procede del AMM; 27 por ciento de San Luis Potosí; y el 13 por ciento restante de Durango, Zacatecas y Veracruz, entre otros (ver figura 2). Referente a esto, encontramos que

en Monterrey se ha explicado el fenómeno de la invasión de terrenos principalmente por la necesidad que tienen las familias recién migrantes de tener un techo dónde guarecerse. Sin embargo, en las encuestas realizadas directamente sobre el terreno, se observa que 40.6 por ciento de los colonos eran originarios del área metropolitana de Monterrey, lo cual nos indica que el problema de la vivienda afecta tanto a los nativos como a los migrantes (Villareal, D., 1988: 57).

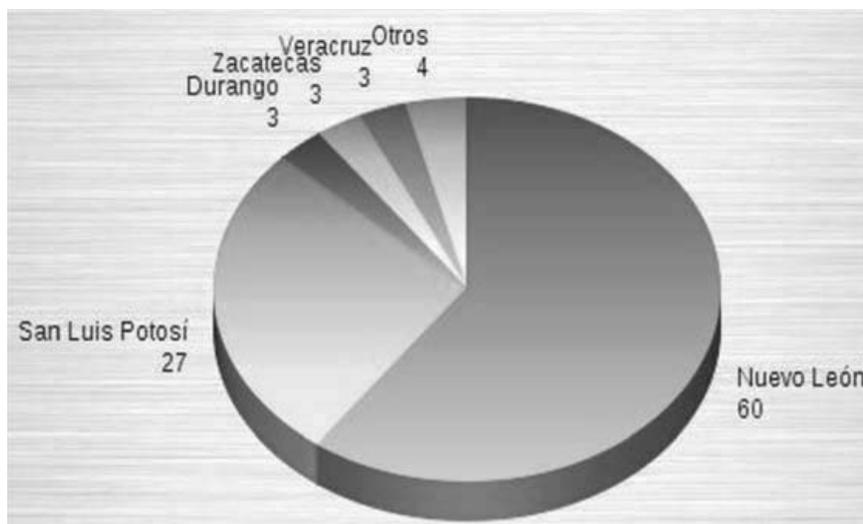
Con esto podemos deducir que la falta del acceso de suelo urbano afecta mayormente a los habitantes del propio estado de Nuevo León, contrario a lo que generalmente se percibe respecto al origen de los habitantes de los asentamientos irregulares.

Figura 1. Lugar de procedencia: colonia Tierra y Libertad



Fuente: elaboración con base en datos de campo.

Figura 2. Lugar de procedencia: Burócratas de Guadalupe



Fuente: elaboración con base en datos de campo.

Dentro del análisis estadístico se comenzó por obtener las frecuencias y se encontró que del total de la población, 44 personas no cuentan con título de propiedad, lo que equivale a 36.7 por ciento del total de los encuestados; y 76 personas sí cuentan con título de propiedad, que corresponde a 63.3 por ciento del total de los casos.

Se encontró también que 27 personas no tienen conocimiento de Fomerrey, lo que equivale a 22.5 por ciento del total de la muestra; y 93 personas si conocen la institución, lo que corresponde a 77.5 por ciento del total de los casos.

Para conocer de una manera más directa el comportamiento de las variables título de propiedad y la institución Fomerrey se realizaron tablas de contingencia (tabla1), donde se observa lo siguiente: siete personas no tienen título de propiedad y desconocen de la existencia de Fomerrey, lo que equivale a 25.9 por ciento del total de personas sin título de propiedad; y 20 personas que cuentan con el título de propiedad contestaron que no están enterados de Fomerrey, lo que equivale a 74.1 por ciento de los encuestados que no están enterados de la existencia de Fomerrey.

Por otra parte, 39.8 por ciento que representa a 37 personas no

tiene título de propiedad y dicho porcentaje está enterado de la existencia de Fomerrey; y 60.2 por ciento del total de los encuestados que admitió conocer Fomerrey y cuenta con el título de propiedad, como se observa en la tabla 1.

La mayoría de la población de la muestra cuenta con título de propiedad debido a que la colonia Tierra y Libertad tiene más de 40 años de haberse fundado y se encuentra en una etapa avanzada de consolidación, aunque existen casos donde aún no se tiene título de propiedad, representando una minoría.

Tabla 1. Tabla de contingencia título de propiedad y Fomerrey

NO			Fomerrey		Total
Sí					
Título de propiedad	NO	Recuento	7	37	44
		Frecuencia esperada	9.9	33.3	44.0
	Sí	Recuento	20	56	76
		Frecuencia esperada	17.1	59.7	76.0
Total		Recuento	27	93	120
Frecuencia esperada		27.0	93.0	120.0	

Fuente. Elaboración con base en datos de campo.

Tabla 2. Prueba de Chi-cuadrado título de propiedad y Fomerrey.

	Valor	gl	Significancia asintótica (bilateral)	Significancia exacta (2-caras)	Significancia exacta (1-cara)
Chi-cuadrado de Pearson	1.731 ^a	1	.188		
Corrección por continuidad	1.185	1	.276		
Razón de verosimilitudes	1.799	1	.180		
Asociación lineal por lineal				.257	.138
Número de casos válidos	120				
a. 0 casillas (0.0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es 283.91.					
b. Calculado solo para la tabla 2x2.					

Fuente: elaboración con base en datos de campo.

También se llevó a cabo la prueba de Chi-cuadrado de independencia para analizar la frecuencia entre las variables título de propiedad y Fomerrey y así determinar si las dos variables son independientes (tabla 2). Para esto se formularon las siguientes hipótesis:

—Hipótesis nula (H0): las variables título de propiedad y Fomerrey son independientes.

—Hipótesis alternativa (H1): las variables título de propiedad y Fomerrey no son independientes, están relacionadas.

Como el valor de la significancia asintótica es mayor a 0.01, se puede deducir que no existe una relación estadísticamente significativa entre la obtención del título de propiedad y la institución —Fomerrey— encargada de otorgar seguridad en la tenencia de la tierra para el caso de asentamientos irregulares dentro del AMM, por tanto se rechaza la hipótesis alternativa. Con esto podemos concluir que la existencia de instituciones gubernamentales como Fomerrey no garantiza la regularización de los asentamientos irregulares en el AMM.

En otra parte de la investigación se elaboraron entrevistas semiestructuradas a informantes clave, los que desde diferentes ámbitos conocen de cerca la problemática de los asentamientos irregulares, obteniendo mediante el análisis del discurso aportaciones que pueden contribuir a la estructuración de una política integral como lo plantea la CEPAL y que aparece en líneas anteriores.

Recomendaciones para aminsonar los efectos negativos de los asentamientos irregulares, según expertos en el tema:

Estructurar y mejorar la economía del país.

Ámbito económico Con generación de empleos dignos y bien remunerados.

Cubriendo en su totalidad el rezago en vivienda.

Respuesta institucional efectiva.

Ámbito político Aplicación de política regional con base.

Analizando las características específicas de cada lugar, de cada ciudad: lo que puede ser bueno para un estado puede no funcionar en otro.

Instituciones gubernamentales encargadas de prevenir el fenómeno de los asentamientos irregulares, contando con reservas territoriales, ubicadas dentro del área metropolitana, destinadas a las personas de escasos recursos económicos.

Estrategias y programas con reglas de operación claras.

Establecer criterios de evaluación en los programas ejecutados.

Erradicando de manera total el clientelismo político.

Ámbito social

La regularización de la tenencia de la tierra, asegurando un patrimonio para las futuras generaciones.

Reflexiones finales “En América Latina la toma ilegal de terrenos es el único medio de presión que permite a los pobres convertirse en dueños de un pedazo de tierra, ya que el mercado inmobiliario les es inaccesible” (Alsayyad, 1993, citado en Aparicio, C., 2008: 243). Mientras no se establezcan medidas y acciones que resuelvan integralmente el tema de los asentamientos irregulares, las invasiones y ocupaciones de manera ilegal seguirán apareciendo en las ciudades.

Los habitantes de estos asentamientos buscan, en la medida de sus posibilidades, adaptarse de la

mejor manera a las características del entorno. La convivencia, la solidaridad, la ayuda que se prestan unos a otros establece lazos sociales fuertes, los cuales les permiten organizarse para obtener mejores condiciones en su entorno y elevar su calidad de vida.

Dentro de la normatividad, las principales estrategias que se consideran para dirigir el rumbo del país encontramos el combate al rezago en infraestructura social y de servicios; atención a grupos vulnerables y en situación de riesgo; y ampliar y garantizar los servicios de salud con calidad. Sin embargo, es

necesario tomar otro tipo de medidas, ya que los asentamientos irregulares siguen proliferando en las ciudades.

Desde la década de 1970, Fomerrey ha sido el encargado de otorgar certeza jurídica a los habitantes de los asentamientos irregulares ubicados en el AMM. No obstante, dicho organismo gestiona la regularización de la tenencia de la tierra cuando el problema es un hecho; Fomerrey no está facultado para prevenir la toma de terrenos de manera ilegal.

No existe una estrategia o política pública encargada de proveer suelo urbanizado a las personas de escasos recursos económicos; por tales motivos y como se expuso con anterioridad, se ven obligados a vivir en asentamientos irregulares.

La organización social es una parte esencial del éxito para obtener la tenencia segura de la tierra, infraestructura urbana y mejores servicios.

Lo que ha venido sucediendo en la organización de la sociedad es que gradualmente

la vivienda, equipamiento y el uso de la tierra, conducidos frecuentemente por militantes políticos no partidarios, las asociaciones de

colonos y vecinos, autónomas con relación al Estado, están en proceso de construir un movimiento de masas, sentando las bases para iniciativas políticas más amplias y apoyadas por una base popular (Castells, M., 1981: 118).

Con esto, en suma, se garantiza consolidar una política integral que atienda las demandas de los grupos más vulnerables, diseñando una estrategia basada en la participación y el diálogo de la ciudadanía con la autoridad en la búsqueda de soluciones adecuadas a las necesidades que afrontan.

Bibliografía

- Aldrete-Haas, José A., 1985, "Asentamientos ilegales, políticas urbanas y el Estado", *El Colegio de México*, v. 3, núm. 8, pp. 381-387.
- Arredondo Velázquez, Martha y José Ricardo González Alcalá, 2013, "Estrategias de sobrevivencia de los pobres: Un repaso a su estudio en las ciencias sociales (concepto, perspectivas teóricas y acciones que aplican)", *Realidades*, Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano, Universidad Autónoma de Nuevo León, año 3, núm. 2, pp.19- 31.
- Aparicio Moreno, Carlos Estuardo, 2008 "El proceso de formación de un barrio en la periferia urbana de la Ciudad de México", en Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta, y Susana Medina Ciriaco (coords.), *Irregularidad y suelo urbano. ¿Cómo incidir en las prácticas sociales hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno?*, Memorias del II Congreso Nacional de Suelo Urbano, El Colegio Mexiquense, AC.

- Bazant, Jan, 2004, *Asentamientos irregulares. Guía de soluciones urbanas*, México, Trillas.
- Castells, Manuel, 1981, "Entre el caciquismo y la utopía: los colonos de la Ciudad de México y los poseionarios de Monterrey", en *Capital multinacional, estados nacionales y comunidades locales*, México, Siglo XXI, pp. 103-127.
- Chant, Sylvia, 1994, "Composición de la unidad doméstica y consolidación habitacional", en Alejandra Massolo (comp.), *Mujeres y ciudades*, México, El Colegio de México.
- Clichevsky, Nora, 2000, *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*, Organización de las Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- García Ortega, Roberto, 2001, "Asentamientos irregulares en Monterrey, 1970-2000. Divorcio entre planeación y gestión urbana", *Frontera Norte*, 3(EE), pp. 1-25.
- González Alcalá, José Ricardo, 2003, *Estado, política social de vivienda y autoconstrucción: el sistema de consolidación habitacional en las urbanizaciones populares bajo el neoliberalismo*, México, Cerda.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier y Susana Medina Ciriaco (coords.), 2008, *Irregularidad y suelo urbano. ¿Cómo incidir en las prácticas sociales hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno?*, Memorias del II Congreso Nacional de Suelo Urbano, Colegio Mexiquense.
- Jordán, Ricardo y Rodrigo Martínez, 2009, *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Orellana, Arturo, 2008, Reseña de "Sistemas emergentes. O qué tienen en común hormigas, neuronas y software de Steven Johnson", *EURE*, vol. XXXIV, núm. 101, mayo, Santiago de Chile, pp. 142-145.
- Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19610108>
- Turner, John C. (comp.), 1963, "Dwelling Resources in South America", *Architectural Design*, vol. 33, pp. 358-393.
- Villarreal, Diana, 1988, "Consideraciones sobre el proceso de autoconstrucción de vivienda: el caso de Monterrey, N. L.", *Revista Teoría y Praxis Administrativa*, vol. II, núm. 5, pp. 55-59.
- ### Referencias
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, 2013.
- Disponible en: <http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2013/CORETT> (Consultado el 12 de marzo de 2013.)
- Fomento Metropolitano de Monterrey, 2012.
- Disponible en: http://www.nl.gob.mx/pics/pages/fomerrey_estructura_organica_base/regularizacion.pdf (Consultado el 2 de mayo de 2013.)
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.
- Disponible en: http://sg.nl.gob.mx/Transparencia_2009/Archivos/AC_0001_0002_0089435-0000001.pdf (Consultado el 28 de febrero de 2014.)
- Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 2004-2009.
- Disponible en: http://www.nl.gob.mx/?P=plan_desarrollo (Consultado el 11 de agosto de 2013.)
- Plan Municipal de Desarrollo de Monterrey 2012-2015.
- Disponible en: http://portal.monterrey.gob.mx/gobierno/plan_municipal_de_desarrollo.html (Consultado el 11 de agosto de 2013.)
- Plan Municipal de Desarrollo de Monterrey 2009-2012.
- Disponible en: <http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/actas/012010a.pdf> (Consultado el 12 de agosto de 2013.)
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Disponible en: <http://pnd.presidencia.gob.mx/> (Consultado el 9 de agosto de 2013.)
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
- Disponible en: <http://pnd.gob.mx/> (Consultado el 9 de agosto de 2013.)
- Programa de Apoyo a los Vecinados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar los Asentamientos Irregulares.

Martha Alicia Cabrera Márquez / G. Gerardo Veloquio G.

Disponible en:

http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2013/PASPRAH/RO_PASPRAH.pdf

(Consultado el 22 de agosto de 2013.)

Programa Sectorial Desarrollo Sustentable y Funcionalidad Urbana 2010-2015.

Disponible en:

http://www.nl.gob.mx/pics/pages/programas_sectoriales_base/ps_desarrollo_sustentable_funcionalidad_urbana_2010-2015.pdf

(Consultado el 21 de agosto de 2013.)

UN-HÁBITAT Campaña mundial de seguridad en la tenencia de la vivienda. Documento Conceptual. K0055114.s

Disponible en: www.habitat-lac.org
(Consultado el 20 de agosto de 2014.)

Recibido: 3 de octubre de 2014

Aceptado: 17 de octubre de 2014