

Foto: Archivo Gráfico del Periódico *El Día*

## LA ACCION DEL ESTADO FRENTE A LAS DEMANDAS DE SUELO Y VIVIENDA DE LOS SECTORES POPULARES EN MONTERREY.

*Víctor Castañeda.*

El presente trabajo es un avance de la investigación "Autoconstrucción de Vivienda en México. Areas Metropolitanas: Monterrey", desarrollada con Diana Villarreal en el Centro de Ecodesarrollo bajo la dirección de Jorge Legorreta, desde 1982.

Agradezco los valiosos comentarios de Jorge Legorreta y Juan Manuel Ramírez a la versión preliminar. Finalmente, las deficiencias del presente trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.

### Introducción

En Monterrey, a las formas de gestión popular, se han sumado dos importantes programas estatales en materia de vivienda y regularización de la tenencia de la tierra. La promoción de vivienda autoconstruida y de urbanización progresiva es llevada a cabo por FOMERREY; y la regularización de la tenencia de la tierra en lotes urbanos de propiedad privada es realizada por *Plan*

*Tierra Propia*. A través de los organismos mencionados se ha intervenido ampliamente en el espacio urbano de manera que, no sólo se ha influido en la conformación y desarrollo de las demás formas de gestión, sino también, ha logrado su progresiva absorción por parte de las vías institucionales e incluso su erradicación.

Se identificaron cuatro formas de gestión principales: pública, partidista, autónoma y cooperativa, caracterizadas básicamente bajo dos aspectos: 1) en cuanto al carácter político y formal de su organización y de su relación con las instancias oficiales, y 2) en cuanto a las formas y mecanismos practicados de acceso a la tierra y a los servicios. Aquí abordaremos sólo las dos primeras, pues en ellas se materializa la acción estatal en materia de asentamientos populares. Aunque la gestión partidista formalmente no participa en los programas oficiales, en la práctica, su estrecha vinculación con el aparato institucional hace que su estructura y mecanismos de operación respondan a las políticas delineadas por el Estado.

### 1. Gestión pública

En Monterrey, la acción de los programas habitacionales del Estado tiene su origen en la necesidad de controlar el expansivo y desordenado crecimiento de la ciudad, y de contrarrestar la fuerza política de las organizaciones autónomas de colonos: éstas no sólo plantean la urgencia de solucionar las demandas de suelo y vivien-

da, sino que su fuerza trasciende al vínculo solidario con otro tipo de demandas, especialmente las de carácter laboral del sector obrero. De esta manera, ese crecimiento, la irregularidad de la tenencia de la tierra, la carencia de servicios urbanos y la fuerza política de oposición al gobierno gestada en estos poblamientos, constituyen los principales factores que obligaron al Estado a ejecutar programas de acción urbana; ésta ha de poseer por su parte, magnitudes y respaldo oficial suficientes para acabar —según los planteamientos de FOMERREY y *Tierra Propia*— con las raíces fundamentales del problema urbano: la ocupación ilegal de predios y las organizaciones que promueven los poblamientos establecidos por esta vía. Los programas habitacionales del Estado se dirigieron básicamente a la regularización de la tenencia de la tierra y la promoción de fraccionamientos de vivienda autoconstruida.

### 1.1 Fideicomiso Fomento Metropolitano Monterrey (FOMERREY)

El fideicomiso surgió en coordinación de los gobiernos Federal y de Nuevo León en julio de 1973, con el objeto de llevar a cabo un programa íntegro de regeneración urbana; se buscaba fundamentalmente erradicar el problema de los "poseionarios" en el área metropolitana de Monterrey. El fideicomiso se constituyó como un organismo capacitado para regularizar la tenencia de la tierra (tarea que posteriormente quedó a cargo del programa *Plan Tierra Propia*), facilitar el acceso al suelo urbano, promover la autoconstrucción de vivienda y gestionar los servicios urbanos; todo ello se dirige hacia los sectores desposeídos. En los términos anteriores se plantearon los lineamientos de sus objetivos y de sus programas de acción. Entre los principales se cuentan los siguientes: a) programas de regularización de los asentamientos irregulares, b) programas de creación de fraccionamientos populares con el sistema de urbanización progresiva, c) programa de integración de las familias precaristas, d) programa de vivienda mediante el sistema de autoconstrucción, e) programa preventivo de la marginación.<sup>1</sup>

Los objetivos y programas anteriores implican una labor exhaustiva por parte de fideicomiso, que se compromete a proporcionar tierra, materiales de construcción y servicios urbanos a bajo costo o mediante créditos con bajas tasas de interés. Además se estableció el compromiso de promover otras actividades, como el fomento a las actividades culturales y deportivas; la capacitación técnica de mano de obra, la formación de una bolsa de trabajo permanente. Todo ello se halla aparentemente al

alcance de las mayorías urbanas, pues, en términos formales, el reglamento interno de FOMERREY establece que toda persona en calidad de jefe de familia puede solicitar su ingreso al fideicomiso, y al ser aceptado tiene derecho a todos los beneficios que éste otorga. Sólo es necesaria la aprobación de un examen socioeconómico en el cual se demuestre que el solicitante tiene a su cargo una familia nuclear, que no es propietario de bienes inmuebles y que dispone de bajos recursos. Sin embargo, el acceso a los fraccionamientos promovidos por el fideicomiso se encuentra también, condicionado por factores ajenos a los que contempla su reglamento interno; es el caso de los intereses políticos de las autoridades gubernamentales y del PRI. Por ello, el fideicomiso se ha convertido en un instrumento del Estado para aglutinar y controlar un amplio sector de la población con grandes carencias y por tanto, potencialmente problemático.

En general, el acceso masivo a los fraccionamientos de FOMERREY se promueve a través del PRI, en especial de la CNOP y la CTM. A cada una de ellas se le asignan varios poblamientos identificados como irregulares, donde los representantes respectivos hacen labor de convencimiento para estimular el traslado de la gente a los fraccionamientos del fideicomiso.<sup>2</sup> Cuando el acceso se ha realizado por esta vía, se condiciona al compromiso de los colonos de apoyar incondicionalmente las acciones de cada central. El fideicomiso en éstos casos, funciona como un proveedor permanente de clientela política para el PRI; a su vez, FOMERREY corresponde dando prioridad de venta de los predios a los grupos que han participado continuamente en las tareas de apoyo político. El mecanismo para otorgar los lotes funciona mediante un acuerdo "informal" entre FOMERREY y el PRI, toda vez que las listas de solicitantes son aprobadas inicialmente por las centrales y después remitidas al fideicomiso. Las labores de convencimiento y promoción se dirigen hacia todas aquellas colonias donde los pobladores se encuentran en posesión ilegal de la tierra, especialmente allí donde se ha conformado una organización autónoma. Se promueve el traslado hacia los nuevos fraccionamientos a través de una compleja red de promotores que actúan en el interior y el exterior de las colonias.

Se establece un sistema jerárquico de grupos que respaldan la promoción oficial de FOMERREY y se encargan de la organización interna de los colonos, misma que prácticamente queda a cargo de las centrales del PRI. Por lo general, la estructura operativa de la promoción de vivienda a través de FOMERREY descansa formalmente, en el fideicomiso, pero en términos reales la promoción masiva ha sido llevada a cabo por

1.- Ver Ansón, Ricardo y Gómez Domínguez Pablo, *Implicaciones socioeconómicas de la marginación en el Área Metropolitana de Monterrey*, Monterrey, agosto de 1978, mimeo. p. 24.

2.- Los representantes de las centrales por lo general son militantes del partido con una formación política universitaria, alumnos o egresados de la Facultad de Ciencias Políticas de la UANL. Su tarea es la "formación de cuadros" por medio de la asesoría a los líderes naturales del poblamiento, que casi siempre serán designados como jefes de unión, primer escalafón dentro de la estructura de cada colonia.

las centrales del PRI a través de sus representantes y de los líderes naturales de los nuevos fraccionamientos o antiguas colonias, (convertidos ahora en jefes de unión, de manzana o de acera), en todo caso siempre con la "asesoría" del partido oficial. Una vez establecidos en los fraccionamientos, los únicos agentes encargados de la promoción son los "administradores del fraccionamiento" (designados por FOMERREY), cuya función principal es la de gestionar la introducción de los servicios, dependiendo del grado de consolidación del poblamiento y de la capacidad económica de los colonos para solventar los gastos de gestión y de obras. Aunque también en algunos fraccionamientos, los jefes de unión, los de manzana y los de acera son coordinados directamente por la administración de FOMERREY. Estos dos elementos de la organización tienen como tarea, la promoción en las colonias de poseionarios. Los argumentos de convencimiento más contundentes a los que recurren son: el pago de terreno con un plazo de cinco años con intereses muy bajos, y crédito en la compra de materiales de construcción a precios de mercado pagadero en mensualidades de un año; esto es, la facilidad de obtener un terreno en propiedad y la construcción de una vivienda propia.

Es importante destacar la labor de los representantes de las centrales o confederaciones e incluso en algunos casos de los líderes de base, puesto que ellos desempeñan la doble función de promoción y de la organización interna del poblamiento. De hecho, ellos constituyen el enlace entre la base y las instancias oficiales.

En cuanto a la organización interna de los colonos, cuando éstos se han establecido, el partido oficial, a través de cada una de sus centrales, mantiene un representante de ellas en cada nuevo fraccionamiento. Este representante o asesor coordina la labor de los jefes de uniones (agrupaciones de colonos al interior del poblamiento y cuyo representante ocupa el primer escalafón dentro de la jerarquía de los líderes de base y a su vez de la estructura orgánica de la CNOP y de la CTM). Por lo general, cada central opera con una o varias uniones dependiendo del número de "agremiados" establecidos en cada poblamiento. A su vez, los jefes de unión coordinan el trabajo de los jefes de acera (este escalafón existe cuando el poblamiento es relativamente grande). El escalafón más bajo de la estructura está compuesto por los jefes de manzana, que junto con los de acera se encargan directamente de la organización de los colonos (esquema 1).

ESQUEMA 1  
ESTRUCTURA OPERATIVA DE LA GESTION  
PUBLICA FOMERREY



En el esquema se puede observar una jerarquía formada por escalafones muy cercanos uno del otro, lo cual ha permitido, hasta el momento, una funcionalidad aceptable dentro de los fraccionamientos en lo que se refiere a la realización de actividades colectivas y en el control de los colonos, así como también en la realización de movilizaciones de apoyo político en favor del partido de los organizadores. Destaca la importante labor desempeñada por las mujeres, en su mayoría ellas son las representantes de unión, acera y manzana, situación que responde a un mayor interés y participación en los problemas internos de la colonia y a la prolongada ausencia de los varones durante el día.

La gestión pública dio origen a diferentes agentes urbanos que participan en la promoción de los poblamientos. Si bien es cierto, los programas oficiales han generado nuevos agentes urbanos, cabe mencionar también, que estos agentes son controlados por el Estado a través de sus diferentes instancias y por tanto, no tienen libertad para operar por sí mismos. No sólo dependen de las instancias oficiales, sino de la estructura política-organizativa popular de la ciudad construida, en gran parte, por el propio Estado.

El Estado ha utilizado diversos agentes provenientes de distintos estratos sociales con el objeto de "explorar" su condición de clase frente a la base. Este conjunto de agentes cuyo origen se ubica en la gestión pública, sean líderes de colonos, representantes del partido oficial o allegados a las instancias oficiales de promoción, aún dentro de su carácter informal, se distinguen por una característica fundamental: para los posesionarios la gestión a través de ellos establece una vía *legal* de acceso a la tierra y a la construcción de la vivienda, al alcance de sus posibilidades económicas.

En cuanto a la cristalización de una de las funciones de estos agentes, por medio de ellos FOMERREY mantiene un estricto control sobre ventas de terrenos, no solamente entre el organismo y los particulares, también en las transacciones realizadas entre particulares, o operaciones denominadas comúnmente "traspasos"; éstas que no son otra cosa que la manifestación del incremento en el precio del suelo provocados por la especulación.<sup>3</sup> El fideicomiso participa de estas operaciones garantizando un supuesto control. FOMERREY establece una cuota del 10% sobre el precio del terreno por año transcurrido, en el caso de que la transacción se realice

sin la autorización del fideicomiso; cuando el particular solicita la autorización de la institución, fija una cuota del 5% sobre el precio del terreno, correspondiente también a cada año transcurrido desde su posesión.

Sin embargo, en diversos fraccionamientos se mantuvo una postura flexible respecto al pago de los predios, e incluso de los créditos de materiales de construcción. Esta actitud por parte del fideicomiso respondía sobre todo, al interés de atraer a los colonos de los asentamientos irregulares y de conservar aquéllos que ya se habían establecido. De una u otra manera se trataba de demostrar que el proyecto de FOMERREY podía resolver el problema de los precaristas, no sólo permitiéndoles el acceso al suelo y a la vivienda, sino también desarraigándolos de sus colonias. Para cumplir tal objetivo fue necesario privilegiar las facilidades de acceso sobre la recuperación de créditos; no podía arriesgarse la suerte de un programa tan ambicioso como el del fideicomiso. Aunque esta política subsidiaria benefició a un gran sector de la población, también generó repercusiones contraproducentes; se retardó en forma importante la propiedad particular de los predios y con ello, las gestiones y la introducción de los servicios urbanos básicos. La repercusión más importante para los colonos fue el considerable aumento de los costos de introducción de los servicios, materiales de construcción y de mano de obra.

Evidentemente la amplia y profunda labor del fideicomiso (apoyada por diversos agentes encargados de la promoción de terrenos y la gestión de algunos servicios urbanos) ha logrado no sólo el acceso masivo de los sectores populares al suelo y a la vivienda sin precedentes en Monterrey y con ello la reubicación de una gran proporción de los posesionarios establecidos en asentamientos irregulares; también obtuvo un triunfo político al desestabilizar a las organizaciones autónomas importantes, cuyo soporte básico de acción era precisamente la reivindicación de su derecho a la tierra y a la defensa de su poblamiento.

## 1.2 Plan Tierra Propia

Este organismo se crea con la finalidad de promover la regularización masiva de los predios ocupados ilegalmente en el área metropolitana de Monterrey, y así continuar la tarea de FOMERREY. La estrategia inicial de *Tierra Propia* fue la operación sobre aquéllos poblamientos de mayor antigüedad, algunos ya con cierto nivel de consolidación pero en los que prevalecía la irregularidad en la tenencia de la tierra. Fueron prioritarios precisamente por haber alcanzado un mayor nivel de consolidación tanto de sus viviendas como del asentamiento en general. Para sus habitantes resultaba menos atractivo el traslado a los fraccionamientos de FOMERREY. De tal manera el *Plan Tierra Propia* trató de incidir en colonias cuyos pobladores no pudieron ser aglutinados en torno a los programas de vivienda de

3.- Según los datos obtenidos durante la investigación de campo, en los tres fraccionamientos de FOMERREY estudiados, se registraron considerables aumentos en el precio de la tierra de un año a otro: en FOMERREY 30, de 1977 a 1979 los precios oficiales autorizados por la desaparecida SAHOP, se incrementaron en un 40%; en FOMERREY 22 de 1981 a 1982 se registraron incrementos hasta de 169%; y en FOMERREY 41, en el mismo período el aumento en los precios oficiales fue de sólo 4.3%, sin embargo en los traspasos se registraron incrementos del 21% en sólo seis meses (de noviembre de 1981 a mayo de 1982).

Fomento Metropolitano e intentó integrar a los pobladores de los asentamientos irregulares por medio de la regularización de la tenencia de la tierra.

El plan opera como un intermediario entre los poseedores y los propietarios de terreno; si alguno de ellos se interesa por vender o comprar el predio acude a Tierra Propia y éste se encarga de la conciliación de intereses en la compra-venta y de la regularización. Aún así, la labor de promoción masiva de la regularización queda a cargo de las organizaciones del PRI y sólo en algunos casos a cargo de los propietarios.

Como los agentes de FOMERREY, los de *Plan Tierra Propia*, sean representantes formales del organismo o de las centrales de este partido, reciben el respaldo de los organismos oficiales. Los representantes de las centrales (especialmente CNOP y CTM), se han convertido en una pieza clave de la gestión pública, pues a través de ellos se logró el acercamiento hacia las bases y un mejor entendimiento de sus problemas, a los cuales se dan soluciones extremadamente hábiles. Así se alcanza la manipulación de necesidades sociales en beneficio del fortalecimiento del partido oficial, y la preservación del sistema político local, al desintegrar sistemáticamente formas organizativas nacidas de la base, con otras perspectivas políticas y líneas operativas diferentes de las de los grupos que controla el Estado.

Si bien los agentes de *Tierra Propia* no promueven el acceso al suelo —en cuanto a la posesión física del predio— aún así el promover masivamente la regularización de la tenencia influye en un factor importante de la consolidación del poblamiento y de la vivienda, con posteriores repercusiones sobre el espacio urbano. De ahí la importancia de la función que cumplen esos agentes. En cuanto a las funciones administrativas, el organismo ampara legalmente el contrato de compra-venta del terreno, establecido entre el propietario y el poseedor. El precio se fija de acuerdo con el propietario y con el ingreso del poseedor. El nuevo propietario inicia sus trámites y pagos legales a partir de la fecha en que se estableció en el predio y absorbe el monto de estos cargos no pagados hasta el momento de la regularización.

Los servicios de *Tierra Propia* se prestan a muy bajo costo (mil pesos en 1982), pues el Colegio de Notarios de Monterrey acordó colaborar con este organismo, y cobrar cuotas muy bajas por la escrituración de los terrenos; además el comprador paga por el levantamiento topográfico y la elaboración de planos, (aproximadamente entre mil y mil quinientos pesos en el mismo año). El bajo costo de la regularización contribuyó en forma importante en el éxito logrado por este organismo, pues permitió el acceso a la propiedad privada a un gran sector de la población de ingresos bajos. El plan, al igual que FOMERREY establece en sus lineamientos la protección del patrimonio familiar: los dos organismos extienden escrituras que invalidan toda posible venta del terreno, y éste no puede ser objeto de embargo. Asimismo, una disposición testamentaria exige que en el caso

de fallecimiento de uno de los cónyuges automáticamente se transfieran los derechos de la propiedad al otro.

Las acciones de *Tierra Propia* buscan en forma particular los poblamientos promovidos por organizaciones autónomas; así, de 60 mil lotes identificados como irregulares en área metropolitana de Monterrey, 40 mil se habían regularizado en 1982, gran parte de ellos controlaba el Frente Popular Tierra y Libertad (FPTYL). Las colonias regularizadas hasta entonces fueron Tierra y Libertad, la Coyotera, Pancho Villa, Avance Proletario, Juan B. Ceballos, Revolución Proletaria, Topo Chico y Benito Juárez entre otras.<sup>4</sup>

De acuerdo con los datos proporcionados por FOMERREY, en 1982 se tenían identificados 190 asentamientos irregulares con una población de 33,998 familias (tabla 1). Al hacer la equivalencia de familias con lotes, la población Tierra y Libertad hasta ese momento representaba el 25% de las familias establecidas en el 16% de los poblamientos irregulares. El porcentaje complementario de familias y de asentamientos (75 y 84% respectivamente) había sido "controlado" por FOMERREY, y en ellos se incluyen ya algunos poblamientos de Tierra y Libertad absorbidos por los programas oficiales.

Cabe notar la vinculación del partido oficial en la regularización masiva de estas colonias; precisamente fueron los candidatos del PRI los que hacían la entrega de las escrituras a los colonos. Este fue el caso de la Coyotera, colonia con una antigua influencia del Frente Tierra y Libertad.

De esa manera, las demandas populares no satisfechas durante mucho tiempo son usurpadas por el partido oficial y "solucionadas" a través de éste, incluyendo los posibles beneficios posteriores logrados con la regularización de la tierra, concretamente la introducción de los servicios urbanos. Aunque para un funcionario del plan la acción dirigida hacia los poblamientos del FPTYL no tiene carácter político (simplemente es "la forma de integrar a la sociedad a estos sectores de la población, a través de la compra del terreno") sin embargo, por un lado, la usurpación de demandas por parte del partido oficial y con ello el descrédito para las organizaciones autónomas como el Frente Tierra y Libertad, no ocultan el propósito de menguar la influencia y la fuerza política de estas organizaciones dentro de las colonias populares.

No sólo el bajo costo de la privatización del suelo urbano contribuyó al éxito del programa de regularización; posteriormente se reforzó con la operación de programas destinados a la introducción de servicios urbanos de bajo costo. Sin embargo, la gran importancia que cobra la regularización masiva de la tenencia de la tierra genera una importante contradicción: por una parte, mediante la privatización se logran beneficios que

4.- Información proporcionada por el Lic. Gerardo Gamboa, funcionario de *Plan Tierra Propia*. Entrevista realizada en agosto de 1982.

anteriormente no se tenían, como es el caso de los servicios urbanos, pero por otra, con la firma de los convenios donde se acepta la regularización, los colonos pierden los derechos adquiridos sobre los predios que han ocupado durante años y que en ese momento deben pagar, incluyendo una renta del suelo en terrenos que ellos han contribuido a valorizar.

Hasta 1982, el programa de regularización de la tenencia del *Plan Tierra Propia* genera dos efectos importantes: 1) en lo que se refiere al espacio urbano; en muy poco tiempo se multiplica el número de nuevos propietarios de la tierra y se abre a largo plazo un gran mercado potencial de la ciudad, anteriormente vedado al capital inmobiliario por la irregularidad en la tenencia de la tierra y 2) en lo que se refiere al fortalecimiento financiero de los municipios conurbados, éstos han ampliado su margen de captación fiscal a partir de la regularización masiva de la tierra.

## 2. Gestión partidista

Aunque la gestión pública se sustenta en la activa participación de los organismos del partido oficial, para estos la intervención en los poblamientos no se limita exclusivamente al apoyo a los programas estatales de vivienda y reordenación urbana como en el caso de FOMERREY y *Tierra Propia*; por el contrario, las acciones del Estado sobre las colonias precarias son posteriores a la promoción y gestión directa practicadas por las centrales del PRI en las colonias de posesionarios.

Se podría decir, que la intervención del PRI sobre los asentamientos precarios se ha convertido en la "típica" forma de gestión no convencional amparada por las instancias oficiales. La relación directa del partido con el gobierno permite a las intervenciones del partido sobre los poblamientos populares, crear una expectativa favorable respecto al acceso legal a la tierra o la regularización de la tenencia también respecto a la introducción de algunos servicios urbanos e incluso de equipamiento urbano clásico como escuelas, clínicas, etc. Sin embargo, a pesar de contar con el "aval político" suficiente para satisfacer —aún en el mínimo nivel— las necesidades y demandas del poblamiento, no siempre éstas se solucionan en término aceptable para los colonos, por lo que se ha dejado entrever el interés fundamentalmente político del partido en cuanto a las necesidades coyunturales de clientela, incluso en algunos casos, por encima de la manipulación política ha prevalecido el interés lucrativo de la promoción y la gestión de las necesidades populares.

La gestión partidista tampoco es exclusiva del PRI; la han practicado otros partidos políticos con lineamientos similares o totalmente diferentes, pero nunca con las dimensiones y el alcance territorial, en cuanto a la aglutinación con fines políticos del partido oficial. Aquí haremos referencia a las formas de operación de dicho partido.

Las formas operativas de gestión priista se han caracterizado por el uso de dos estrategias de intervención en los poblamientos, que corresponden al momento de su actividad de promoción. Es decir, si la intervención se realiza desde la formación del poblamiento o después que éste se ha establecido. En cuanto a la primer forma de intervención, inicialmente las centrales promovieron la ocupación ilegal de predios y con ello asumían la responsabilidad del desarrollo posterior del poblamiento. Aunque ésta forma no se ha dejado de practicar, se ha puesto en práctica la segunda utilizada como un mecanismo emergente, que consiste en usurpar la representatividad de los líderes de las organizaciones ya establecidas, identificadas por el gobierno, como "de oposición". La práctica de esta forma de intervención es un tanto complicada, en cuanto existe rechazo de la dirigencia y de los propios colonos frente a la imposición de líderes ajenos a la organización. En Monterrey no se detectó claramente esta última forma de intervención por parte del PRI, pues la existencia de una organización sólidamente estructurada en ese momento, como el Frente Popular Tierra y Libertad el cual mantenía una postura firme de rechazo a las prácticas del PRI, y también una firme oposición a la intervención o influencia de los partidos políticos de izquierda, vedó el campo de acción para la intervención del partido oficial en los poblamientos precarios a través de sus centrales, hasta el surgimiento de FOMERREY y el *Plan Tierra Propia*.

Con anterioridad a la operación del programa de regularización de la tierra, algunas ocupaciones de predios organizadas por las centrales del PRI e incluso por la Confederación Revolucionaria Obrera Campesina (CROC, perteneciente al Congreso del Trabajo) se convirtieron en una forma de acceso a la tierra de relativo auge, pues las centrales promovieron la ocupación en predios de propiedad privada. En el conocimiento de que, a través de *Tierra Propia*, se podría regularizar la tenencia de la tierra, prácticamente dejaron ésta a cargo de los colonos, quienes deberían tramitarla a través de dicho organismo. Al aprovechar esta coyuntura, las centrales darían "solución" al problema de la tierra y demostrarían así su "acertada" intervención en los poblamientos desde su formación.

Para las centrales, el objetivo de la promoción inmobiliaria popular es contar con el apoyo de parte de los colonos hacia estos organismos políticos, sin que por ello la operación de "cesión de derechos de posesión" dejara de reeditar beneficios económicos a los gestores. Esto es, debido a que las colonias de posesionarios mantienen la irregularidad en la tenencia de la tierra, se hace imposible la compra-venta legal de los predios; sin embargo, se "vende" la posesión del predio. Por ello, este tipo de gestión se desarrolló al margen de cualquier marco legal; no obstante, las autoridades permiten sus

acciones, y hasta finales de 1982 no existía interés por intervenir en estos poblamientos.<sup>5</sup>

En una variedad de la segunda estrategia (es decir, la intervención posterior a la ocupación) las centrales priistas de Monterrey han operado en antiguas colonias donde aquella se hizo sin previa organización o sin dar la fuerza suficiente para consolidarse y, por tanto, sin la presencia de algún agente que continuara con la gestión de los servicios urbanos. En estos casos, las centrales toman la dirigencia y se colocan frente a los colonos, como los gestores de la regulación de la tenencia de la tierra y de los servicios urbanos básicos; a cambio, solicitan la participación activa de los colonos para apoyar a la central que los representa, (colonias Sierra Ventana, sectores de la CTM y CNOP y los Pinos, de la CTM).

Los colonos deben pertenecer a la central del partido que dirige el poblamiento; porque la afiliación, junto con el pago de cuotas, constituye en términos reales el requisito de acceso a la tierra. Por ello, no es extraño advertir que por lo menos los jefes de familia de una colonia, estén afiliados y que su documento de identificación más común sea la credencial del PRI. Los propios colonos de estos poblamientos manifestaron su inconformidad con sus representantes, pues declararon que no se logra mayor avance en la gestión de los servicios, ni en la regularización de la tenencia de la tierra lo cual, no corresponde con el "aval político" de los dirigentes.

## Conclusiones

1.- La importancia de los programas de reordenamiento urbano y reacomodo de amplios sectores de la población, como los que ha realizado el Fideicomiso Fomento Metropolitano Monterrey y *Plan Tierra Propia*, constituyen una muestra de la capacidad estatal para intervenir sobre el espacio urbano, en cuanto a la satisfacción masiva de tierra y vivienda a través de la promoción de programas habitacionales y de la regularización de la tenencia de la tierra. No sólo se ha demostrado el alcance con el que se han concedido dichos programas, sino también, la amplia disposición de recursos económicos, técnicos, políticos, jurídicos y administrativos con que cuenta el Estado para llevarlos a cabo. Sin embargo, el despliegue de recursos para su desarrollo, ha hecho evidente la lógica operativa en torno a la cual giraron: el interés fundamental por parte del Estado de preservar la integridad del sistema político local, amenazado por la existencia de un gran sector popular de la población, agrupado en una organización autónoma de colonos (Frente Popular Tierra y Libertad), con

profunda incidencia en ciertas áreas del espacio urbano y no manipulable políticamente a través de los canales institucionales.

Esto es, con las acciones estatales de intervención sobre el espacio urbano y las organizaciones autónomas de colonos se antepuso un extraordinario despliegue de recursos —si no de considerable magnitud económica, sí de carácter político—, que favoreció a gran parte de la población urbana de bajos ingresos con un acceso masivo a la tierra y a la vivienda, antes que perder el control político de la ciudad frente a la creciente fuerza de la organización popular autónoma.

2.- A pesar de la capacidad del Estado para reubicar gran parte de la población establecida en asentamientos populares, la localización de los nuevos poblamientos no se delimitó bajo una directriz planificadora del espacio urbano, que incidiera en el ordenamiento territorial de la ciudad. No se vislumbraron problemas a futuro con la localización de los nuevos poblamientos en la periferia urbana, si se considera que la extensión de la ciudad, inducida por los nuevos asentamientos, generará inmediatamente altos costos por la introducción y el suministro de infraestructura y servicios urbanos, además de separar aún más, el lugar de la vivienda de los lugares de trabajo.

Es claro que al no densificar áreas relativamente céntricas con aptitud habitacional, se continuó con la política de incorporar nuevas áreas al mercado inmobiliario de la ciudad, con lo que la acción planificadora del Estado se ubicó nuevamente en los patrones urbanísticos que impone el crecimiento expansivo de las ciudades.

3.- En la medida que la urbanización periférica fue un proceso tolerado —bajo la lógica de "dejar hacer"—, incluso fomentado por las autoridades, ha constituido una delegación de responsabilidades por parte del Estado hacia el conjunto de la sociedad precisamente, en aquellos estratos de ingresos más bajos. Labor que ahora continúa con otras características pues, por medio de los programas oficiales se ha fomentado la autoconstrucción de viviendas, que definitivamente no se limita a la construcción de la casa sino también a la urbanización del poblamiento, con lo que el proceso de urbanización en esos poblamientos se ha delegado institucionalmente a sus habitantes y se ha liberado aún más de esta responsabilidad, al capital productivo quien en cierta medida debería asumirla.

4.- La forma de operación de la gestión pública, especialmente la realizada por el Fideicomiso Fomento Metropolitano Monterrey es criticable. Ciertamente lleva a cabo sus objetivos (promoción de vivienda autoconstruida y urbanización progresiva de los fraccionamientos) orientados hacia la población de bajos recursos; sin embargo, los pobladores de los fraccionamientos promovidos por esta institución, han sido sometidos

5.- En esta situación se podrían considerar las colonias David Cavazos y Guadalupe Chávez promovidas por la CTM, las colonias San Angel Sur, La Justicia, Ojo de Agua de la CNOP; y las colonias CROC I, II y III de la Confederación Revolucionaria Obrero Campesina; que aunque ésta no pertenece al PRI, la promoción de los poblamientos y la gestión de las demandas de los colonos se manejaron en forma muy similar a la de dicho partido.

incondicionalmente a la voluntad política del régimen gubernamental, mediante la manipulación de necesidades sociales como son el suelo y la vivienda.

5.- Uno de los factores más importantes que contribuyeron al éxito logrado por FOMERREY, fue la postura flexible que había mantenido respecto al pago por parte de los colonos; esta actitud obedeció a razones políticas, pues se debía presentar la acción del Fideicomiso como una verdadera alternativa para la población; la tolerancia en el incumplimiento de los pagos respondió a ello.

Esta situación trajo como consecuencia dos aspectos importantes: 1) el Estado subsidia informalmente a los grupos de población sin capacidad económica para solventar los gastos de tierra, la vivienda y los servicios urbanos básicos. Por esta parte, la urbanización y por lo tanto la consolidación del fraccionamiento se prolongan con graves repercusiones para los colonos, como el alza en el costo de los materiales; 2) mientras los colonos no cubran el pago del terreno, no adquirirán su propiedad ni se les extenderán escrituras del predio. Esta situación generalizada en el fraccionamiento retardará la gestión y la introducción de los servicios urbanos.

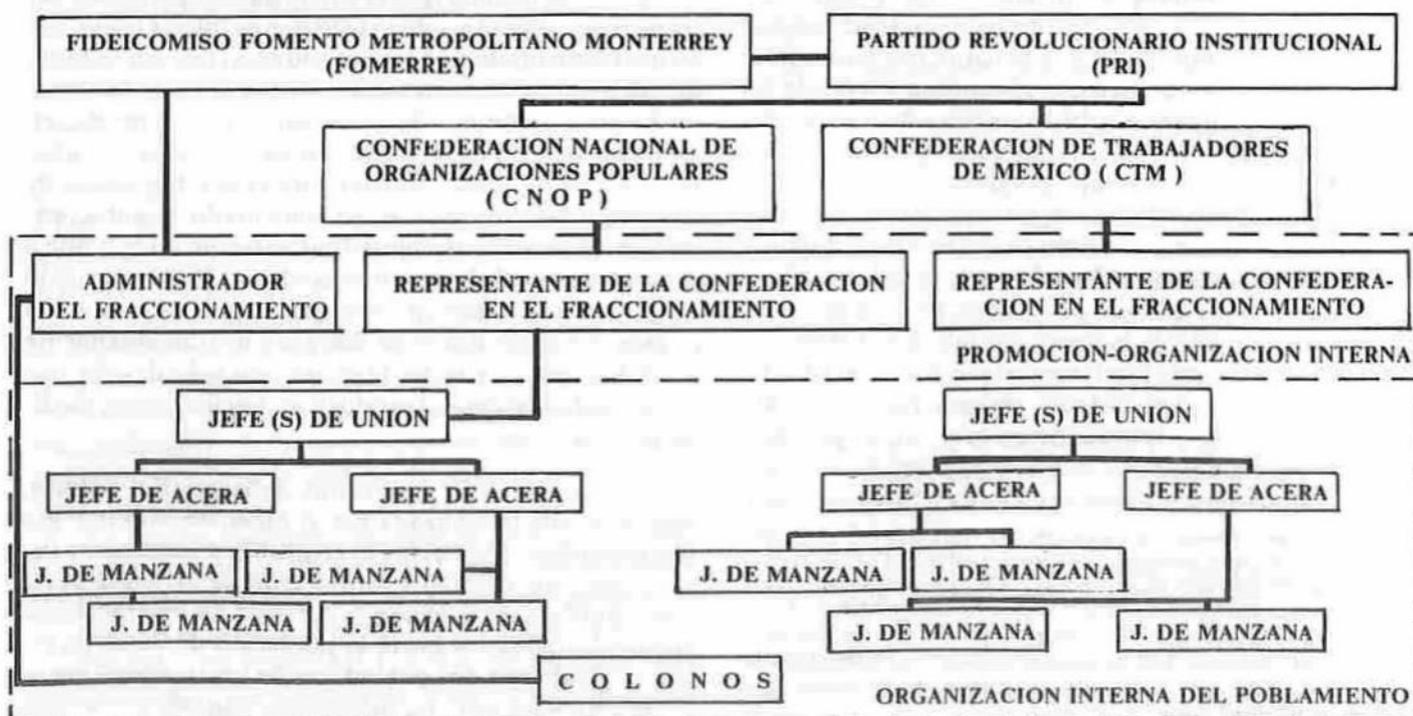
6.- Actualmente no es nada nuevo que las políticas estatales en materia urbana, se sustenten en el apoyo del PRI. Lo innegable es, el grado de funcionalidad y eficacia de los mecanismos practicados por las organizaciones políticas de este partido, para aglutinar fuerzas a través del control de los poblamientos. Se puede afir-

mar, que otro factor que contribuyó el éxito de la gestión pública promovida por FOMERREY y *Plan Tierra Propia* se debe en gran parte al apoyo del PRI y sus centrales.

7.- El programa *Plan Tierra Propia* se complementa con otros que favorecen la introducción de los servicios colectivos a precios accesibles para los colonos. En su conjunto dichas acciones reportan para éstos, beneficios durante mucho tiempo negados; sin embargo, con la firma de los convenios donde se aceptan los programas, los colonos pierden los derechos adquiridos sobre los precios que ocupan y además deben pagar una renta del suelo por terrenos que ellos han contribuido a valorizar.

8.- Pensamos que los límites de la organización autónoma de colonos regiomontanos se encontraron en la usurpación de las demandas populares por parte de los organismos partidistas del PRI, alentada desde las instancias gubernamentales; y en la solución de ellas mediante sus programas habitacionales y de regularización de la tenencia de la tierra. La manipulación de estas soluciones en los poblamientos del Frente neutralizó enormemente el trabajo y las demandas de este tipo de gestión, basadas fundamentalmente en el derecho a la tierra y a la vivienda. Cabe considerar también, la represión ejercida sobre estas organizaciones que, en este caso, encontraron su contexto en el amplio antecedente de enfrentamiento con el gobierno y la reprobación del grupo hegemónico local hacia la organización autónoma. ■

### ESQUEMA 1 ESTRUCTURA OPERATIVA DE LA GESTION PUBLICA FOMERREY





ESQUEMA 2  
MONTERREY ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y OPERATIVA DE  
LAS FORMAS DE GESTION

FORMAS DE GESTION	RELACION JURIDICO-POLITICA CON LAS INSTANCIAS OFICIALES	ORGANISMOS OFICIALES Y ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS	OBJETIVOS	AGENTES PROMOTORES INVOLUCRADOS	FORMAS DE ACCESO A TIERRA VIVIENDA Y SERVICIOS URBANOS
Gestión Pública	Organismos oficiales	Fideicomiso Fomento Metropolitano Monterrey	Programa habitacional basado en el autodesarrollo vivienda y urbanización progresiva.	Agentes Públicos Promotores del PRI Agentes particulares	Legal
Gestión Partidista	Organismos amparados políticamente por las autoridades. Organizaciones políticas constituidas legalmente.	Plan Tierra Propia	Regularización de la tenencia de la tierra urbana de propiedad privada.	Agentes Públicos Promotores del PRI Agentes particulares	Legal
Gestión Autónoma	Organismos sin reconocimiento político por parte de las autoridades, sin constitución jurídica.	Partido Revolucionario Institucional CNOP CTM Otros Partidos	Promoción de acceso a la tierra vivienda y servicios urbanos mediante la ocupación o compra-venta legal Ampliación de la influencia del partido con fines electorales.	Promoción de las centrales Agentes particulares	Legal
Gestión Cooperativa	Organismos constituidos legalmente	Frente Popular Tierra y Libertad Otras organizaciones autónomas	Acceso a la tierra, vivienda y servicios urbanos a través de la ocupación de predios y la presión por la introducción de los servicios.	Agentes particulares reconocidos por la organización	Legal
Otras formas (particulares)	Sin reconocimiento político sin permiso legal para operar	Cooperativas	Acceso a la vivienda y a los servicios urbanos mediante la gestión colectiva.	Agentes particulares integrantes de la asociación cooperativa	Legal
		Agentes particulares	Lucrativo en base a la venta ilegal de predios de propiedad privada.	Agentes particulares	Legal



