

# Asentamientos irregulares en Monterrey, 1970-2000

## *Divorcio entre planeación y gestión urbana*

Roberto García Ortega\*

### RESUMEN

Este trabajo aborda el problema de los asentamientos irregulares en relación con el Área Metropolitana de Monterrey (AMM) en el periodo 1970-2000, partiendo de un diagnóstico general cuantitativo que busca vincular y evaluar el tema en relación con los instrumentos y acciones de planeación y de gestión urbana que el gobierno ha implementado, así como con respecto al valor estimado de la "riqueza inerte" en que consiste este stock habitacional irregular. La pregunta principal que se pretende contestar en este artículo es si el agravamiento de y el desorden en el problema de los asentamientos irregulares en el AMM, fuera de los factores de índole estructural y socioeconómica que dan origen al precarismo habitacional, se agudizan aún más por el divorcio evidente entre los planes propuestos para resolverlos y la gestión pública urbana, o falta de gestión, en esa materia en el AMM.

*Irregular Human Settlements in the Metropolitan Area of Monterrey from 1970 to 2000. The Dissociation Between Planning and Urban Management*

### ABSTRACT

This paper deals with the problem of irregular human settlements in the Metropolitan Area of Monterrey from 1970 to 2000 through a quantitative general diagnosis that aims to evaluate the topic and link it to the planning and urban management instruments and actions that have been implemented by the government, as well as to the estimated value of the "inert wealth" that this irregular housing stock represents. The main question that I seek to answer in this article is whether the disorder and deterioration arising from the problem of irregular settlements in the Metropolitan Area of Monterrey, besides the structural and socio-economic factors causing a lack of adequate housing, become even more acute because of the evident dissociation between the proposals set forth in the plans and urban management in this area.

\*Director general regional del noreste de El Colegio de la Frontera Norte e investigador en la Dirección Regional de Monterrey. Dirección electrónica: rgarciaortega@infosel.net.mx.  
Artículo recibido en enero de 2001.

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El Área Metropolitana de Monterrey, según datos estadísticos censales de 2000, concentraba el 85 por ciento de la población total del estado de Nuevo León equivalente 3 millones 236 mil habitantes, además de generar el 90 por ciento del producto interno bruto (PIB) de esta entidad federativa. Esta concentración puede verse como un fenómeno de macrocefalia urbana y de desequilibrio regional, respecto de todo el país, que rebasa proporcionalmente el caso de la ciudad de México. Desde ese enfoque, la inmensa mayoría de los neoleoneses viven en una especie de “Estado-metropolitano”.

A pesar de la importancia económica, urbana y demográfica de la tercera metrópoli de México, que en 1996 cumplió 400 años de fundada, hace escasos 13 años que el AMM cuenta con un documento oficial de planeación que ha intentado guiar su dinámico crecimiento urbano. Nos referimos al llamado Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey (PDDUAMM) 1988-2010, el cual fue decretado y publicado el 1 de noviembre de 1988. En efecto, tras la consolidación del marco jurídico nacional que dio pleno sustento a los planes y programas de desarrollo urbano desde fines de los años de la década de 1970, y después de varios intentos fallidos, en 1988 el gobierno del estado de Nuevo León logra consensar con los municipios metropolitanos y los grupos de poder local representados en el Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano, la formalización jurídica del primer Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey.

Como lo han señalado diversos autores, una de las mayores fallas de la administración pública en relación con el desarrollo urbano en México, se refiere tanto al escaso seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo urbano —más allá del gobierno que les dio origen— como a la casi nula vinculación entre las tareas de planeación y de gestión pública urbana, particularmente en lo relativo al tema de los asentamientos irregulares. En relación con estas fallas de la planeación, en una crítica directa a la insuficiencia de la planeación urbana realizada hasta la fecha en México, Alfonso Iracheta señala acertadamente lo siguiente en su libro *Planeación y desarrollo. Una visión de futuro*:

... debemos transformar la práctica de la planeación y las políticas públicas, así como su teo-

<sup>1</sup> Mi agradecimiento a Brenda Bustos García, por su valioso apoyo en las tareas de revisión y elaboración de fichas bibliográficas para este artículo.

ría y método: ¿Qué sentido tiene producir “planes-libro” rígidos, los cuales sólo fijan metas, plazos y acciones que difícilmente se hacen realidad y que no toman en cuenta los cambios sociales y su velocidad vertiginosa?... ¿Qué sentido tiene crear “imágenes-objetivo” a través de las cuales se identifican relaciones estructurales que caracterizarán el futuro urbano, cuando las bases del proceso de construcción de tal futuro no se transforman?, o ¿establecer usos y relaciones entre elementos y proponer facilidades urbanas bajo un criterio de justicia social, cuando las leyes del funcionamiento de la sociedad urbana van por otro camino?... Probablemente resulta más conveniente llevar a cabo el ejercicio cotidiano de toma de decisiones, utilizando para ello la planeación, entre otros instrumentos, que garantizar, por ejemplo, que cada centro de población del país cuente con un plan, que no se cumple no sólo por falta de voluntad política, sino también porque en muchos casos no hay quien lo aplique adecuadamente y no existe compromiso de los grupos sociales para su aplicación (Iracheta, 1997:155).

Respecto a la definición de gestión pública urbana, en el presente trabajo adoptaremos la propuesta por Duhau en su trabajo “Doctrina de planeación y gestión del desarrollo urbano en México”, publicado en un libro compilado por Alfonso Iracheta (2000:193) titulado *Los pobres de la ciudad y la tierra*:

La gestión urbana se centra en el conjunto de procesos mediante los cuales, por una parte, las instancias estatales definen e instrumentan las regulaciones y formas de intervención pública sobre la ciudad: organización, apropiación y usufructo del espacio urbano; producción, distribución y acceso a los bienes y servicios públicos; y los procesos que, desde las oficinas del gobierno y la administración pública, están orientados a regular, organizar, operar y administrar la oferta de estos bienes y servicios... Remite a los procesos con los cuales se constituye, expresa, capta, define y organiza la demanda social de dichos bienes y servicios, por medio de distintas modalidades de relación entre el gobierno y la administración y los ciudadanos, merced a diversas modalidades de gestión.

El PDDUAMM no es la excepción a esta regla de desvinculación entre las tareas de planeación y de gestión pública urbana. Dicho plan ha carecido, desde su origen, de una bitácora sistematizada para darle seguimiento al cumplimiento de los programas y acciones prevista en el documento y para consignar los cambios e interpretaciones hechas al mismo. La desvinculación del PDDUAMM de la gestión y de la acción pública urbana, tanto del gobierno estatal como de los gobiernos municipales del AMM, ha ido en aumento hasta casi ser ignorado actualmente por parte de las diversas autoridades metropolitanas, no obstante su vigencia jurídica.

Un ejemplo de la falta de seguimiento del PDDUAMM es el caso de la gran cantidad de asentamientos o colonias “irregulares” que se localizan y toleran, aun des-

pués de la aprobación del plan, por razones “políticas” y “sociales” en la periferia urbana, fuera de los límites de expansión provistos por el mismo plan y más aún en áreas señaladas como de preservación ecológica y en aquellas sin posibilidad de urbanización, por representar riesgos o su muy elevado costo de habilitación. Se trata, sin duda, de un fenómeno que caracteriza a un gran número de ciudades mexicanas, conocido tradicionalmente como “urbanización popular”, y que algunos autores, como Emilio Duhau (1998:9), lo definen de la siguiente manera:

La urbanización popular consiste en el acceso al suelo urbano de los sectores populares de más bajos ingresos, a través de procesos de urbanización irregular y de autoconstrucción de vivienda... Una urbanización que procede en gran parte de los casos a través del fraccionamiento ilegal y la compra-venta irregular del suelo, normalmente en los “márgenes” del área urbana oficialmente reconocida, lo que constituye la condición fundamental de acceso de los sectores populares a un suelo de bajo precio en comparación con los vigentes en el mercado “regular” del suelo.

Al respecto, en el AMM, tan sólo durante el periodo de 1989 a 1994, un total de 1 323 hectáreas de asentamientos irregulares fueron regularizadas por las mismas autoridades que toleraron su aparición al margen de lo señalado por el plan. No obstante, debemos aclarar que el problema de los asentamientos irregulares en el AMM—cuya aparición data desde finales de los años de la década de 1960—no se inició en 1988 ni fue provocado con la aprobación del PDDUAMM, aunque sí se manifestó y se puso en evidencia la insuficiente y desvinculada respuesta gubernamental a través de los instrumentos de gestión urbana creados para atender el problema de los asentamientos irregulares.

El presente trabajo hace un rápido repaso del crecimiento urbano del AMM del periodo histórico de 1970 a 2000, con énfasis en el peso cuantitativo de los asentamientos irregulares en esta expansión urbana. Paralelamente, realizaremos un análisis evaluador de la gestión urbana emprendida por el gobierno estatal para atender el problema a través de un organismo denominado Fomerrey y de un programa de regularización denominado Tierra Propia. Por último, incluimos una pre valoración económica de los asentamientos humanos irregulares que tienen algún antecedente de irregularidad, con el propósito de cuantificar la “riqueza inerte” constituida por las viviendas irregulares en el AMM exentas del pago de impuestos y manejadas en un mercado igualmente informal.

*REPASO DEL CRECIMIENTO INTRAURBANO DEL AMM, 1970-2000  
POR VIVIENDA IRREGULAR Y SU INTENTO DE SOLUCIÓN A  
TRAVÉS DE FOMERREY*

El AMM tuvo, desde los años de 1940, y especialmente durante la década de 1960, un crecimiento muy acelerado superior al 6 por ciento anual. Hacia 1970 el AMM contaba con 1.3 millones de habitantes, y cubría una superficie aproximada de 17 mil 300 hectáreas, lo cual arrojaba una densidad bruta de 72 habitantes por hectárea. Con una tasa de crecimiento aún elevada, pero a la baja, de 4.6 por ciento durante la década de 1970, en 1980 el AMM tenía una población de 2 millones de habitantes y una superficie urbana de 27 mil 700 hectáreas cuya densidad poblacional era similar a la de la década anterior. Por otra parte, según datos citados por Diana Villarreal (1992) acumulados de 1961 a 1976, en el AMM existían, para este último año, un total de 1 015.8 hectáreas de asentamientos irregulares, donde habitaba una población estimada de 152 mil 370 habitantes. Tomando como base los datos anteriores, y extrapolando los datos de 1976 a 1980, podríamos estimar que el porcentaje de la población total del AMM que vivía en condiciones de irregularidad respecto de su vivienda en 1980, era del orden del 10 por ciento.

En otros años, en 1990, por ejemplo, la población del AMM había alcanzado 2.6 millones de habitantes y la superficie urbana que ocupaba era de 42 mil 536 hectáreas, lo cual arrojaba una densidad de 61 habitantes por hectárea, mientras que para 1995 la población del AMM era de 2.98 millones de habitantes y la superficie urbana que ocupaba se estimó en 47 mil 650 hectáreas, dando como resultado una densidad de 62 habitantes por hectárea. En 2000, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la población del AMM es de 3 millones 236 mil habitantes y ocupa una superficie urbana total aproximada de 55 mil 803 hectáreas a razón de 58 habitantes por hectárea.

Tomando como base 1999, en una superficie estimada de 5 mil 089 hectáreas existían asentamientos irregulares (véanse plano 1, cuadros y gráficas en el Anexo) ocupados aproximadamente por 691 mil 016 habitantes, los cuales representan el 21.3 por ciento del total de la población del AMM que vivía, en 2000, en áreas con algún tipo de antecedentes de irregularidad (gráfica F). Esto no significa que en ese año las viviendas de dicha población se encontraran en una situación irregular. De hecho, el conjunto de los asentamientos irregulares y en proceso de regularización aún existentes en el AMM en 1999 (cuadros 3A, 3B y

3C), alojaba un total aproximado de 352 mil habitantes equivalente al 10.8 por ciento del total de la población metropolitana, según el Censo de 2000. Este dato significa que una proporción muy importante de la población del AMM habita viviendas en condiciones físicas y jurídicas precarias.

En lo referente a los asentamientos regularizados a septiembre de 1999 (cuadros 1A, 1B y 1C), éstos suman un total de 76, aunque subdivididos algunos de ellos en diversos sectores; cubren una superficie total de 1 568.5 hectáreas; se distribuyen en casi todos los municipios metropolitanos, y alojaban, en 1999, una población aproximada de 340 mil habitantes. Del total, trece se ubicaron en Apodaca, diez en Escobedo, doce en Guadalupe, cinco en Juárez, veintiuno en Monterrey, cinco en San Nicolás de los Garza, dos en San Pedro y ocho en Santa Catarina. Estos asentamientos cuentan, la mayoría, con los servicios públicos básicos de luz, agua y drenaje—incluso algunos cuentan con pavimento— en razón tanto de su antigüedad relativa pero sobre todo porque sus habitantes, por la seguridad que les da la posesión de un título de propiedad e incluso ser por ello sujetos de crédito, participan económicamente con mayor facilidad en programas gubernamentales de introducción de servicios y de mejoramiento de sus respectivos barrios.

*Tendencias en la evolución de los procesos de urbanización irregular en el AMM por municipio (1970-2000)*

Durante las décadas de los sesenta y los setenta del siglo XX, el municipio de Monterrey fue sin duda el de mayor crecimiento urbano, cuya principal proporción se debió a la proliferación de asentamientos irregulares y de muy bajos ingresos (cuadros 1A, 1B y 1C). Recordemos que hasta esas fechas la única forma de acceder a la propiedad urbana para la creciente población proletaria en el AMM, era ser uno de los privilegiados beneficiarios de los programas de vivienda obrera instrumentados por algunas grandes empresas regiomontanas, como la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, la Cervecería Cuauhtémoc y la Vidriera Monterrey, entre otras, o, en su defecto, comprar un lote económico, pero sin servicios, en alguna de las múltiples “uniones de colonos” que proliferaron en esa época, creando las primeras “colonias de urbanización progresiva”. No obstante, esta última opción aún no estaba al alcance de una gran

cantidad de población subproletaria inmigrante de reciente llegada a la metrópoli.

En este contexto, bajo la tutela de sindicatos y líderes adheridos al Partido Revolucionario Institucional (PRI) o de líderes izquierdistas integrantes del llamado Frente Tierra y Libertad surgen, a finales de la década de 1960, las primeras invasiones de terrenos ejidales, públicos y privados por parte de colonos pobres marginados del mercado, en razón de sus raquíticos e irregulares ingresos. Así, entre 1961 y 1976, en el AMM 34 uniones de colonos ocupaban 441 hectáreas, distribuidas de la siguiente manera: nueve uniones, con 73 hectáreas, estaban ubicadas en Monterrey, y 25 uniones, con 368 hectáreas, en Guadalupe. Las invasiones de terrenos fueron en aumento en esos años, el número creciente de asentamientos de “posesionarios” así lo confirma. Entre 1961 y 1976 se registraron 44 asentamientos de “posesionarios”, los cuales ocuparon 575.2 hectáreas, cuya mayoría se encontraba en Monterrey, con 420.4 hectáreas en 26 asentamientos; cinco asentamientos en Guadalupe, con 35.4 hectáreas; cuatro en Garza García, con 46.7 hectáreas; uno en Santa Catarina, con 5.4 hectáreas, y ocho en San Nicolás, con 67.3 hectáreas.<sup>2</sup>

A partir de la integración, en el proceso de metropolización de Monterrey, en los años de 1970, de nuevos municipios periféricos como Santa Catarina, Apodaca, Escobedo y Juárez, y particularmente después de la creación de Fomerrey —de cuyo origen hablaremos más adelante—, la situación respecto a la evolución de la urbanización irregular en el AMM ha sufrido un cambio sustancial. Desde entonces estos nuevos municipios periféricos son los que reciben la mayor cantidad tanto de colonias irregulares —regularizadas a partir de 1979 mediante el Programa Tierra Propia— como de colonias de “urbanización progresiva”, promovidas por Fomerrey. En 1999, según nuestra propia investigación, de un total de 52 asentamientos que permanecían irregulares, sumados a los que estaban en proceso de regularización (cuadros 2A, 2B, 3A y 3B), la distribución por municipio era la siguiente: 21 asentamientos, con un total aproximado de 922 hectáreas, se ubicaban en Juárez; nueve asentamientos, con 193 hectáreas, se ubicaban en Escobedo; siete asentamientos, con 169 hectáreas, se ubicaban en Monterrey; seis asentamientos, con 103 hectáreas, se ubicaban en Guadalupe; seis asentamientos, con un total aproximado de 89 hectáreas, se ubicaban en San-

<sup>2</sup> Diana Villarreal González, *La política de vivienda del Gobierno del Estado de Nuevo León, 1970-1990*, Monterrey, UANL/UAM, 1992, cuadro 1.2, p. 19.

ta Catarina; dos asentamientos, con 80 hectáreas, se ubicaban en Apodaca, y dos asentamientos, con 26 hectáreas, se ubicaban en Garza García. Como se puede apreciar en los cuadros arriba referidos, del total de hectáreas en el AMM que registra asentamientos irregulares y en proceso de regularización, Juárez, en 1999, se lleva indiscutiblemente el primer lugar con el 40.3 por ciento del total; dicho municipio ocupa el 58.3 por ciento del total de hectáreas irregulares, y en ellas se asienta el 63.2 por ciento del total de habitantes de ambos tipos de asentamientos.

Cabe subrayar que hasta la aparición, en 1999, de la nueva Ley de Desarrollo Urbano, las autoridades municipales tenían una escasa participación y casi nulo control en el problema de los asentamientos irregulares en el AMM. Este tipo de problema urbano era, y en muchos municipios aún lo es, manejado por el estado a través de Fomerrey, institución con la cual cada municipio se coordina para tratar de encontrar soluciones. No obstante, son siempre los municipios los que se ven presionados a proporcionar los servicios básicos a estos asentamientos una vez regularizados o aprobados por Fomerrey, tarea que es realizada con grandes deficiencias, especialmente en aquellos municipios más pobres.

La referida ley, publicada el 3 de marzo de 1999, ahora denominada Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, concede finalmente al municipio las diversas atribuciones constitucionales en materia de desarrollo urbano que el estado le había mantenido bajo tutela hasta esa fecha. Así, entre otras facultades, el artículo 12, párrafo XV, de la nueva ley, establece que el municipio tendrá como atribuciones "elaborar y ejecutar programas para la regularización de la tenencia de la tierra urbana". Asimismo, en el párrafo VIII del mismo artículo se dan las bases para que el municipio pueda elaborar programas de prevención de problemas relacionados con los asentamientos irregulares mediante la constitución y administración de reservas territoriales. Sin embargo, el fondo del problema para el municipio es el mismo que se presentaba antes de la aparición de esta ley. La insuficiencia de recursos económicos imposibilita a los gobiernos locales del AMM enfrentar el problema de los asentamientos irregulares con algún programa equivalente a Fomerrey que pueda ofrecer suelo urbano económico para evitar el proceso invasión-regularización.

En consecuencia, la transferencia de atribuciones estado-municipios en materia de asentamientos irregulares, y en distinto grado en el resto de las nuevas

atribuciones, es relativa y muy limitada, dada la carencia de recursos para enfrentar las nuevas y complejas tareas. Lo anterior lo prueba el artículo 10, párrafo XI, de la misma ley, pues dice que el estado se reserva el derecho a participar en la regularización de la tenencia de la tierra urbana —seguramente a través de Fomerey y su Programa Tierra Propia. De hecho la misma ley preve, en el párrafo XII del mismo artículo, la base jurídica para que el estado, previo acuerdo con cada municipio, continúe con la coordinación de las tareas urbanas. Dicho párrafo otorga la atribución al gobernador de “Convenir con los municipios de la entidad para que mediante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado (Seduop) se asuman, de manera total o parcial, las funciones técnicas o administrativas que les correspondan en la aplicación de esta ley cuando carezcan de los órganos administrativos correspondientes o la complejidad de los asuntos lo requieran”. Otro excelente sustento legal en esta ley que permite al gobierno estatal continuar marcando la pauta y con el control relativo de los programas de regularización de asentamientos populares y de la gestión de los mismos es sin duda la atribución que el artículo 62 le otorga a la Seduop para formular el Plan Sectorial de Vivienda. Se puede deducir lo anterior, dado que de entre las acciones y lineamientos que la ley señala en su artículo 64 para que se incluyan en dicho plan, sobresalen las siguientes: “Adquisición, aprovechamiento y enajenación de suelo para fraccionamientos de urbanización inmediata con viviendas de interés social y fraccionamientos de urbanización progresiva con viviendas de autoconstrucción...”, “Canalización y aplicación de recursos económicos para la vivienda de interés social y de autoconstrucción...”, “Fomento a la autoconstrucción y a la vivienda de construcción progresiva...” y “Promoción y apoyo a los planes de vivienda de los municipios”. Un aspecto positivo que justifica dicho tutelaje estatal es que los planes, programas y acciones municipales en el tema de vivienda popular y en los distintos rubros guarden entre sí la necesaria congruencia metropolitana.

### *Evolución de los programas de regularización en el AMM, 1970-2000<sup>3</sup>*

A mediados de la década de 1970, ante las presiones sociales y los conflictos oca-

<sup>3</sup> Los antecedentes de este apartado fueron tomados de Roberto García Ortega, “El Área Metropolitana de Monterrey (1930-1984). Antecedentes y análisis de su problemática urbana”, en Mario Cerutti, *Monterrey: siete estudios contemporáneos*, Monterrey, UANL, 1988:136-145.

atribuciones, es relativa y muy limitada, dada la carencia de recursos para enfrentar las nuevas y complejas tareas. Lo anterior lo prueba el artículo 10, párrafo XI, de la misma ley, pues dice que el estado se reserva el derecho a participar en la regularización de la tenencia de la tierra urbana —seguramente a través de Fomep y su Programa Tierra Propia. De hecho la misma ley preve, en el párrafo XII del mismo artículo, la base jurídica para que el estado, previo acuerdo con cada municipio, continúe con la coordinación de las tareas urbanas. Dicho párrafo otorga la atribución al gobernador de “Convenir con los municipios de la entidad para que mediante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado (Seduop) se asuman, de manera total o parcial, las funciones técnicas o administrativas que les correspondan en la aplicación de esta ley cuando carezcan de los órganos administrativos correspondientes o la complejidad de los asuntos lo requieran”. Otro excelente sustento legal en esta ley que permite al gobierno estatal continuar marcando la pauta y con el control relativo de los programas de regularización de asentamientos populares y de la gestión de los mismos es sin duda la atribución que el artículo 62 le otorga a la Seduop para formular el Plan Sectorial de Vivienda. Se puede deducir lo anterior, dado que de entre las acciones y lineamientos que la ley señala en su artículo 64 para que se incluyan en dicho plan, sobresalen las siguientes: “Adquisición, aprovechamiento y enajenación de suelo para fraccionamientos de urbanización inmediata con viviendas de interés social y fraccionamientos de urbanización progresiva con viviendas de autoconstrucción...”, “Canalización y aplicación de recursos económicos para la vivienda de interés social y de autoconstrucción...”, “Fomento a la autoconstrucción y a la vivienda de construcción progresiva...” y “Promoción y apoyo a los planes de vivienda de los municipios”. Un aspecto positivo que justifica dicho tutelaje estatal es que los planes, programas y acciones municipales en el tema de vivienda popular y en los distintos rubros guarden entre sí la necesaria congruencia metropolitana.

### *Evolución de los programas de regularización en el AMM, 1970-2000<sup>3</sup>*

A mediados de la década de 1970, ante las presiones sociales y los conflictos oca-

<sup>3</sup> Los antecedentes de este apartado fueron tomados de Roberto García Ortega, “El Área Metropolitana de Monterrey (1930-1984). Antecedentes y análisis de su problemática urbana”, en Mario Cerutti, *Monterrey: siete estudios contemporáneos*, Monterrey, UANL, 1988:136-145.

sionados por las frecuentes invasiones de predios provocadas por el déficit de vivienda y tierra urbana para los grupos de bajos ingresos en el AMM, junto con el apoyo económico de Nacional Financiera, más las aportaciones fiscales de los promotores urbanos privados, el gobierno del estado instrumentó un programa de fomento al desarrollo de áreas urbanas populares que proveyeran de lotes, viviendas o pies de casa a la masa de desposeídos y marginada del mercado libre de tierra y vivienda urbana, que amenazaba con continuar las acciones de “paracaidismo” o toma de predios. Ese programa fue Fomerrey, constituido en 1973.

Algunos años después, la acción de Fomerrey vino a reforzarse con la creación, en 1979, del Programa Tierra Propia, cuyo objetivo esencial era la regularización de la tenencia de los lotes ubicados en predios invadidos ilegalmente antes de la creación de Fomerrey. Ambos programas tuvieron un éxito social y político extraordinario. Además de los avances logrados en el abatimiento del déficit de tierra y vivienda urbana popular, pusieron fin a las invasiones ilegales y de paso ayudaron al gobierno estatal a dismantelar políticamente al izquierdista Frente Popular Tierra y Libertad al ofertar mejores lotes, en colonias que contaban con servicios, que los líderes de dicho frente.

Según cifras tomadas de los informes presentados por el entonces gobernador Martínez Domínguez, de 1979 a 1983 Fomerrey repartió 30 mil 308 lotes y 6 mil 511 casas habitación, beneficiando a 184 mil 095 habitantes. Por su parte, el Programa Tierra Propia regularizó, en ese mismo periodo, 65 mil 657 lotes de posesionarios, beneficiando a 328 mil 285 habitantes. La suma de las acciones anteriores alcanzó un total de 102 mil 476, y beneficiaron a 512 mil 380 habitantes, equivalentes al 25.6 por ciento del total de la población del AMM en 1980.

El Programa Tierra Propia, cuya función —presuntamente transitoria— era la de regularizar los asentamientos ilegales existentes antes de la creación de Fomerrey, debió haber desaparecido una vez resuelto el problema de los asentamientos irregulares. La realidad ha sido diferente, los asentamientos irregulares no han cesado y en consecuencia tampoco su regularización, de la que se ocupa el Programa Tierra Propia; la única diferencia es que dicho programa fue integrado administrativamente, a partir de 1984, a Fomerrey. Si bien las invasiones conflictivas y violentas llegaron a su fin, aparecieron en su lugar las “auto-invasiones”, una modalidad de “invasión” concertada por el propietario de un predio, generalmente porque se carecía de factibilidad para ser urbanizado, del capital para financiar la urbanización de un fraccionamiento en área factible o

por carecer de ambas cosas. No obstante el factor determinante en estos casos es otro tipo de carencia: la carencia de escrúpulos para “negociar” con algún “líder de colonos” —adherido a alguna central obrera amparada en las siglas de un partido político—, la promoción y “pre-venta” de lotes de un supuesto “fraccionamiento de urbanización progresiva” sin los permisos y obligaciones de ley. Todo ello es llevado a efecto ante el silencio y la pasividad de las autoridades. Una vez vendido y ocupado aquel fraccionamiento “irregular”, se solicita, algún tiempo más tarde, a través de los colonos instalados y del municipio, su incorporación al Programa Tierra Propia de Fomerrey, para que sea regularizado, transfiriéndole a la colectividad, vía el municipio respectivo, los costos y problemas sociales y de servicios subsecuentes, cerrándose el círculo de “invasión-regularización-subdesarrollo urbano”.

La grave situación que el municipio de Juárez presenta actualmente en materia de asentamientos irregulares, constituye, entre otros casos, un claro y triste ejemplo de este nuevo proceso de irregularidad urbana, el cual, a pesar de su amplitud y evidente ilegalidad, se realiza con la complacencia de las autoridades municipales y estatales de las dependencias y organismos responsables. Lo anterior ocurre a pesar de que la ley anterior de la materia y la actual Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del estado de Nuevo León, publicada el 3 de marzo de 1999, señalan en el artículo 278, con toda claridad, tales ilícitos como conductas violatorias. Por su parte, el Código Penal señala también que tales ilícitos son equiparables al fraude, aunque, a diferencia de otro tipo de fraudes, estos ilícitos ligados a la venta de fraccionamientos sin los permisos correspondientes se persigan de oficio; es decir, sin necesidad de mediar denuncia de los afectados. Sin embargo, poco o nada hacen las autoridades estatales y municipales al respecto.

Una explicación posible a la inacción y ambigüedad por parte de las autoridades frente a los fenómenos de invasión y aparición de los asentamientos humanos irregulares en el AMM la encontramos en la perspectiva teórica histórico-estructural que nos sintetiza Duhau en su libro *Hábitat popular y política urbana*, con apoyo en los trabajos de E. Pradilla, en donde nos señala que tales actitudes no son gratuitas. Este autor sostiene que “si por una parte el Estado debe garantizar como principio central la inviolabilidad de la propiedad privada, por otra, tenderá a consentir el acceso irregular al suelo por parte de los trabajadores en tanto esto no implique la violación flagrante de ese principio” (Duhau, 1998:23).

De ahí el porqué se consienten las auto invasiones. Bajo ese mismo enfoque de análisis, coincidimos con Duhau al afirmar que:

Debe reconocerse que, efectivamente, si la mayor parte de la clase trabajadora en sus diversas capas debe recurrir a la ocupación irregular de un lote y la auto producción de la vivienda, para dar respuesta —mal o bien— a sus necesidades habitacionales, es porque la satisfacción de dicha necesidad no ha sido incorporada al valor reconocido de la fuerza de trabajo, ya sea a través del salario directo, ya sea a través del salario indirecto en cuanto derecho social garantizado estatalmente (Duhau, 1998:29).

Lo más preocupante es que todo apunta a que el problema de la proliferación de asentamientos irregulares en el AMM tenderá a agravarse en un futuro inmediato. En efecto, tal presunción se basa en una entrevista sostenida en 1999 con un funcionario de Fomerrey, quien nos señalaba satisfecho que en la actual administración estatal había llegado a su fin el problema de los lotes “caleados” y las colonias de “urbanización progresiva”, ya que sólo se ofertan fraccionamientos con servicios básicos completos y viviendas terminadas, para cuyo financiamiento se atiende, en primer lugar, a familias solicitantes que cuentan con ingresos comprobables iguales o superiores a 2.5 veces el salario mínimo (VSM). No obstante, la otra cara de esta disposición contradice la función social que dio origen a Fomerrey, pues si este organismo cesa su oferta de “lotes caleados” en “urbanizaciones progresivas” dejará a muchas familias, con ingresos no comprobables e inferiores a 2.5 VSM, sin cobertura y consecuentemente a merced de líderes y “promotores de colonias irregulares”.

Tal parece que en la actual administración pública estatal de Nuevo León prevalece la “racionalidad económica” sobre la “racionalidad social”<sup>4</sup> en materia de

<sup>4</sup> Con el propósito de entender lo que sucede en Nuevo León respecto a diversas manifestaciones de prácticas neoliberales por parte de la acción pública de las autoridades estatales en materia urbana en años recientes, y que han encontrado cierta resistencia política, intentamos ubicar la confrontación de posiciones imperante en un marco teórico-conceptual. La respuesta la encontramos al leer el trabajo de John Friedman, *Planificación en el ámbito público*, y del cual concluimos que se trata de la contraposición entre lo que Friedman denomina la “racionalidad de mercado” y la “racionalidad social” en materia de planeación territorial. Estos conceptos tienen fundamento y amplias referencias teóricas en la histórica confrontación prevaleciente desde principios del siglo XX, particularmente en Estados Unidos, entre la planificación corporativa privada y la planificación pública. Friedman lo señala con claridad de la siguiente manera: “En el siglo XX, y especialmente después de la depresión, se adoptó gradualmente una tercera posición en el mundo capitalista. Aunque su retórica era deliberadamente ambigua, las prácticas que preconizaba eran suficientemente claras. Podía darse rienda suelta a la racionalidad del mercado, pero sólo dentro de unos límites legales diseñados para proteger el interés colectivo. Para mitigar las consecuencias negativas de la racionalidad de mercado para las personas y las comunidades, el Estado intervendría en los mercados mediante instrumentos tales como la planificación para la redistribución de la renta, programas básicos de servicios sociales, pensiones por desempleo y jubilación, leyes de protección de los recursos naturales y hábitats humanos, etc.”... “Mientras la planificación corporativa continuó aferrada al modelo original de

tierra y vivienda popular. En efecto, en una visita que realizamos en 1999 a las propias instalaciones de Fomerrey, constatamos que se habían instalado módulos de promotores privados ofertando mini viviendas y “pies de casa” en fraccionamientos con servicios básicos completos. Tales mini viviendas eran financiadas con créditos del Programa Prosavi que implican un subsidio federal de 18 mil pesos, a fondo perdido, por familia con ingresos mínimos de 2.5 VSM, para el pago del enganche.

Por otra parte, con la intención de no abrir más colonias de urbanización progresiva con lotes “caleados”, como las promovidas anteriormente ante la falta de recursos públicos suficientes, se intenta realizar, con apoyo de urbanizadores privados, fraccionamientos con todos los servicios básicos cuyos precios quedan, obviamente, fuera del alcance de muchas familias. Así, la creciente demanda de lotes “caleados” y sin servicios en colonias de urbanización progresiva es atendida actualmente al margen de la ley, del PDDUAMM y de Fomerrey por los referidos líderes y “promotores ilegales”, transformándose Fomerrey en una simple entidad regularizadora de “urbanizaciones populares”.

*Descripción y discusión de las categorías de informalidad urbana en materia de vivienda en el Área Metropolitana de Monterrey*

Aunque no necesariamente nos adherimos a las tesis de corte neoliberal subyacentes en los análisis realizados por parte de Hernando de Soto en *El otro sendero* (1987), acerca del tema de la irregularidad urbana y la autoconstrucción de vivienda en Perú, sí reconocemos algunos valiosos aportes analíticos del libro referido y de su trabajo en curso. De *El otro sendero* rescatamos tres ideas centrales:

—Primera, entre las diversas razones que explican la urbanización y la vivienda informal no debemos soslayar los obstáculos que el propio estado impone a través del marco jurídico urbano y de planeación vigente, cuya imposibilidad de cumplir, por su complejidad y elevado costo, obliga a un número creciente de ciudadanos a la informalidad.

—Segunda, la conformación paulatina de lo que De Soto ha denominado la

racionalidad de mercado, los planificadores públicos se hicieron paladines de una forma modificada de racionalidad social, centrada explícitamente en las consecuencias sociales. La planificación pública se vio así enfrentada con los intereses privados...” (Friedman, *op. cit.*, p. 37).

“normatividad extralegal”); es decir, la paulatina conformación de un sistema alternativo de derechos de propiedad urbana compuesto por una mezcla de usos y costumbres con reglas del derecho oficial.

—Tercera, la introducción del significado mercantil y patrimonial de la vivienda informal, al estimar el valor promedio de las viviendas informales en Lima, y el valor total de los asentamientos irregulares en esa misma ciudad.

Ejercicio que intentaremos repetir un poco más adelante para el caso de Monterrey. De sus trabajos en curso rescatamos la idea de intentar clasificar la informalidad urbana en categorías para propósitos analíticos de comprensión y de valuación, lo que en este trabajo intentamos aplicar al caso del AMM.

Así, el fenómeno de la informalidad urbana en materia de vivienda en el AMM, aunque con algunas particularidades, puede clasificarse de modo general dentro de los tres tipos básicos de causales propuestas por el Instituto Libertad y Desarrollo, fundado por De Soto en Lima, Perú, estas son:<sup>5</sup> A) Informalidad por tipo de adquisición de tierra. B) Informalidad por el uso permitido del suelo. C) Informalidad por limitaciones legales o económicas de viviendas originalmente formales (véanse los cuadros anexos).

Sin embargo, cabe aclarar que para el AMM, en nuestra opinión, esta clasificación no es excluyente dado que en numerosos casos la informalidad en algunos asentamientos puede presentar simultáneamente las causales A y B y por tanto ser clasificable indistintamente. Por ejemplo, en el AMM es frecuente que la invasión de un predio privado o ejidal, con la que se inicia un asentamiento irregular, ocurra en terrenos periféricos más económicos por carecer de factibilidad para ser urbanizados. Éstos están localizados en la llamada área de preservación ecológica señalada por el PDDUAMM, y por lo cual resultan clasificables como doblemente informales, tanto por tipo de adquisición de tierra como por uso permitido del suelo. No obstante, para el efecto de evitar duplicidad en la contabilidad que se realiza en este trabajo, los asentamientos irregulares localizados en zona de preservación ecológica, en terrenos para otros fines no habitacionales urbanos y en zonas de riesgo, se clasificarán como informales por uso permitido del suelo, asumiendo que tal clasificación conlleva normalmente la informalidad por tipo de adquisición del suelo.

<sup>5</sup> Los cuadros y gráficas, además de una versión síntesis de este trabajo, formaron parte de un Reporte de Investigación sobre el caso del Área Metropolitana de Monterrey elaborado en septiembre de 1999 como parte de un proyecto sobre asentamientos irregulares en varias metrópolis de América Latina, bajo la coordinación de Hernando De Soto.

Por otra parte, respecto a la informalidad tipo C, la originada por limitaciones legales o económicas en relación con viviendas originalmente formales y cuya informalidad se debe a diversas causas, como la compraventa, subdivisiones formales o informales que no se registran porque fueron construidas o ampliadas sin licencia de construcción o se realizaron cambios de uso del suelo sin el permiso correspondiente, por fallecimientos intestados, etcétera, debemos subrayar que resultará prácticamente imposible cualificar y cuantificar, y menos aún valorar, los costos de las variadas situaciones de “informalidad” urbana que seguramente presenta una ciudad metropolitana como Monterrey a más de 400 años de su fundación.

Al respecto, conviene tener presente que Monterrey contó con su primera Ley de Planificación y Construcciones Nuevas en 1927, por lo que nos permitimos señalar de manera general, a título indicativo y no exhaustivo, que el crecimiento físico de la ciudad, tanto en materia de fraccionamientos como en construcciones nuevas, ampliaciones y cambios de uso del suelo, fue, hasta ese año, un producto “espontáneo”, y por tanto “informal”, carente de los permisos requeridos en el sentido moderno del término. Bajo ese supuesto, consideraremos en este trabajo que una gran parte de la zona urbana construida hasta 1930, puede clasificarse como de un alto grado de “informalidad” urbana por razones de limitaciones legales y económicas.

Por otra parte, esta circunstancia de “informalidad” que se detecta en estos y otros distritos centrales cercanos al perímetro urbano de 1930 se ha visto agravada con el paso del tiempo por las transformaciones urbanas y los cambios de uso del suelo particularmente fuertes durante las décadas de los años cincuenta y sesenta del siglo XX. A partir de entonces, ligados a un proceso paulatino de degradación urbana del centro metropolitano actual del AMM, y en menor grado también de los cascos antiguos de los restantes ocho municipios metropolitanos, una gran cantidad de viviendas con frente a los ejes viales principales del centro, e incluso de algunas colonias cercanas al centro construidas hasta esos años, han sido demolidas o transformadas, con el paso de los años, en locales comerciales o de servicios, mayoritariamente para atender demandas de los grupos de ingresos medios y bajos. Conservadoramente, estimamos hoy dichas superficies “irregulares” en alrededor de 1 900 hectáreas.

Este fenómeno de fuerte centralidad comercial y de servicios —frecuentemente popular e “irregular”— no es nuevo ni específico de Monterrey; de hecho

se presenta en distintos grados en muchas metrópolis del mundo, especialmente las latinoamericanas. Así, como lo hemos escrito y documentado con anterioridad, el centro del AMM ha venido sufriendo, desde la década de 1940 y hasta el presente, una paulatina transformación en materia de cambios de uso del suelo. Es a partir de esa década cuando Monterrey inicia la primera fase de su proceso de metropolización, una de cuyas características más relevantes fue, entre otras, la creciente concentración de las funciones económicas y habitacionales de los estratos medios y bajos en las áreas centrales, sitios paulatinamente deteriorados por éstos y abandonados por los estratos socioeconómicos altos que se trasladaron hacia nuevos emplazamientos periféricos más atractivos, apoyados en la movilidad del automóvil (García Ortega, 1988).

Bajo las consideraciones anteriores, en el presente trabajo haremos especial énfasis en el análisis de los tipos de causalidad de informalidad urbana A y B. Así, la información cuantitativa y cualitativa acerca de la informalidad urbana en vivienda para el tipo A, por vía de adquisición de la tierra en el AMM, se referirá básicamente a los fraccionamientos habitacionales, en su inmensa mayoría, periféricos y de bajos ingresos, regularizados o promovidos desde 1973 hasta 1999 por Fomerrey. En lo que se refiere a la información cuantitativa y cualitativa de la informalidad urbana en vivienda para el tipo B, por uso permitido del suelo, fue obtenida de las fuentes de Fomerrey, previa desagregación de dichos asentamientos, una vez constatada su ubicación en zona de preservación ecológica o zona de riesgo, según lo señalado por el Plan Director de Desarrollo Urbano vigente. Para el caso de los asentamientos localizados en tierras de origen ejidal, la información, aunque un tanto limitada e incompleta, fue obtenida de la CORETT. La información que se refiere a los asentamientos registrados por Fomerrey con fechas anteriores a 1990, fue obtenida a partir de mediciones aproximadas sobre un plano ampliado que forma parte de un estudio acerca de la Vivienda en el Área Metropolitana de Monterrey realizado por Diana Villarreal y publicado en 1992 por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). En virtud de lo anterior y de la diversidad de las fuentes de datos empleadas, toda la información estadística manejada en el presente documento debe considerarse como aproximada; no deberá tomarse como definitiva ni precisa para ninguno de los tipos de asentamientos aquí referidos dada la magnitud del problema.

Cada uno de los tres tipos básicos, A, B y C, de informalidad urbana serán ana-

lizados, a su vez, dentro de cada una de las tres modalidades o status que presentaban los asentamientos “informales” y de origen “informal” en el AMM a septiembre de 1999, a saber: regularizados, en proceso de regularización e irregulares. Para ello, se elaboraron tres cuadros por cada modalidad.

Los cuadros 1A, 1B y 1C muestran los asentamientos humanos regularizados a septiembre de 1999. El cuadro 1A concentra los asentamientos regularizados cuya informalidad tuvo como origen el tipo de adquisición de la tierra; el cuadro 1B enlista los asentamientos cuya informalidad tuvo como origen el uso permitido del suelo y el cuadro 1C recoge aquellos asentamientos cuya informalidad se refiere a limitaciones legales o económicas.

Los cuadros 2A y 2B concentran los asentamientos humanos en proceso de regularización a septiembre de 1999. El cuadro 2A se refiere a los asentamientos en proceso de regularización cuya informalidad tuvo como origen el tipo de adquisición de la tierra, mientras que el cuadro 2B enlista aquellos asentamientos cuya informalidad tuvo como origen el uso permitido del suelo. El cuadro 2C no se elaboró, pues no encontramos asentamientos en proceso de regularización cuyos antecedentes de informalidad se refieran a limitaciones legales o económicas.

Así, finalmente, los cuadros 3A y 3B se refieren a los asentamientos humanos que permanecen irregulares a septiembre de 1999. El cuadro 3A concentra los asentamientos irregulares cuya informalidad tuvo como origen el tipo de adquisición de la tierra; el cuadro 3B enlista aquellos asentamientos cuya informalidad tuvo como origen el uso permitido del suelo.

De la suma de las cifras globales estimadas a partir tanto de los asentamientos regularizados como de los irregulares y en proceso de regularización, concluimos que en el AMM existían, a septiembre de 1999, un total de 5 mil 089.3 hectáreas ocupadas por asentamientos que contaban con algún antecedente de informalidad, tal superficie era cubierta por un total aproximado de 138 mil 810 viviendas que albergaban a una población estimada de 691 mil 016 habitantes.

Cotejando estas cifras globales con el número total de viviendas y de población arrojadas por los datos preliminares del Censo de Población y Vivienda de 2000 y con la superficie estimada de área urbana de uso habitacional, según mediciones en plano del AMM para 2000, concluimos que el 9.1 por ciento del total de las hectáreas habitacionales del AMM ha presentado o presenta alguna forma de irregularidad en su origen. Dicho porcentaje equivale, aproximadamente, al 21

por ciento del total de las viviendas del AMM ocupadas en ese mismo año por el 21.3 por ciento del total de la población de 2000 que ha tenido o tiene algún problema de irregularidad en la tenencia de su vivienda (gráficas A, B, C, D, E y F).

Los cuadros y las gráficas anexas muestran que los asentamientos denominados como regularizados, en sus tres modalidades, A, B y C, ocupan un total de 1 568.5 hectáreas, equivalentes al 32 por ciento de la superficie total informal y, no obstante su menor cobertura en superficie respecto de los asentamientos irregulares y en proceso de regularización, A, B y C (3 mil 520.8 hectáreas, equivalentes al 69 por ciento del total de la superficie informal), por razones de densidad, concentran casi la mitad en número de viviendas y de habitantes respecto del total de la superficie informal del AMM. En efecto, estos asentamientos regularizados representan el 46 por ciento del total de viviendas con algún antecedente de informalidad, y albergan al 49 por ciento del total de la población que tiene antecedentes de informalidad en sus viviendas. Otro aspecto estadístico relevante que merece destacarse de los datos procedentes del Censo de Vivienda del INEGI realizado en 1995 y que convendría confirmar con los datos del censo de 2000 para el AMM, es el elevadísimo porcentaje (99.8%) de viviendas declaradas como propias por la población. Este dato, aunque pareciera estar en contradicción con el 7.7 por ciento de viviendas que en 2000 se estiman como aún irregulares con respecto al total de viviendas del AMM, también pudiera significar un incremento, de 1995 a 2000, de las irregularidades en materia de vivienda como producto de la crisis y de insuficiente oferta gubernamental de suelo y vivienda para los grupos de más bajos ingresos.

Desde otro ángulo del problema, suponiendo que se encuentre entre 7.7 y 10 el porcentaje de viviendas aún irregulares en el AMM en 2000, dicho porcentaje significa la existencia de un enorme stock habitacional inerte. Así, paradójicamente, los pobres poseen proporcionalmente, de hecho pero no de derecho, más de 12 mil millones de pesos en bienes inmuebles imposibilitados para incorporarse al mercado regular inmobiliario o para ser objeto de créditos hipotecarios en virtud de su precaria situación jurídica. Dicha situación de ilegalidad en la tenencia del suelo y las viviendas complica también la incorporación de tales sectores de vivienda irregular a los programas públicos de introducción de servicios básicos. Finalmente, el mismo usuario del predio y la vivienda irregular se ve poco motivado para mejorar las condiciones materiales de su habitación y de su barrio, ante la incertidumbre jurídica de no saberse legítimo propietario de su terre-

no y habitación. Tal situación conforma, de hecho, un círculo vicioso de pobreza que, junto con otros factores, conduce a la miseria y constituye, en buena medida, la base del subdesarrollo social y urbano. Sin embargo, aun en sus condiciones actuales de precariedad jurídica, estos asentamientos y viviendas informales tienen potencialmente un elevado valor mercantil.

¿A cuánto ascendía en 2000 el valor del stock habitacional aún irregular y del stock con antecedentes de irregularidad en el AMM? Emulando el trabajo realizado por De Soto (1987) para Lima, haremos un ejercicio de estimación de valores de este tipo de inmuebles para Monterrey, a fin de darnos una idea aproximada del monto de esta riqueza inerte.

### *Valuación estimada de propiedades informales*

Los valores consignados en este apartado corresponden a una primera aproximación que puede dar una idea global del probable valor real del conjunto inmobiliario analizado. Para elevar la confiabilidad de las cifras señaladas sería necesario realizar 1) al menos una visita específica a cada asentamiento analizado y 2) su correspondiente valuación, en virtud de la diversidad de precios del suelo en cada localización, el grado de obsolescencia y de las condiciones en calidad y antigüedad de las construcciones. En consecuencia, los datos expresados deben considerarse sólo como una valuación preliminar de las propiedades, incluyendo terreno y construcciones. No obstante su carácter preliminar, cabe aclarar que estos valores estimados fueron validados con la opinión profesional de un ingeniero civil y valuador asociado a El Colegio de Valuadores de Nuevo León, A. C. Así pues, a continuación se presentan los resultados de la estimación de los valores de este tipo de asentamientos:

a) El primer conjunto lo conforman las propiedades ubicadas en áreas de asentamientos en donde los lotes fueron escriturados por Fomerrey, las cuales constituyen la mayoría de las viviendas bajo análisis. Respecto a este conjunto cabe aclarar que en las escrituras de las propiedades negociadas por Fomerrey se especifica una especie de gravamen especial, una condicionante legal, que conviene tener presente en este intento de valuación, pues puede incluso hacer que baje su valor real. En efecto, las escrituras de los lotes habitacionales ubicados en los asentamientos Fomerrey, contienen una cláusula especial denominada "Del

patrimonio familiar”, que condiciona la compra-venta o traspaso de este tipo de lotes a la realización previa de un trámite oficial de “desgravación” autorizado por Fomerrey. El propósito de la cláusula referida es proteger el patrimonio familiar, sujetando la enajenación o traspaso del inmueble al acuerdo y firma conjunta de los dos cónyuges y a que esta operación sea motivada por razones que apunten a mejorar las condiciones de vida de la familia, preservando su patrimonio. La venta, gravación o traspaso de los lotes habitacionales de Fomerrey podría autorizarse si el propietario original va a adquirir otra propiedad mejor que la que se pretende vender, o bien en razón del cambio definitivo de residencia de toda la familia fuera del AMM.

Sin desconocer las buenas intenciones de beneficio social y protección de los bienes familiares que inspiraron la inclusión de la cláusula en favor del patrimonio familiar respecto de los lotes habitacionales promocionados por Fomerrey, debe destacarse que frecuentemente en la práctica tal restricción jurídica provoca un mayor y más complejo índice de irregularidades, pues indirectamente contribuye al florecimiento del “mercado informal” de lotes Fomerrey. En efecto, al margen de la referida restricción legal sustentada en el Código Civil vigente en Nuevo León, los propietarios de lotes habitacionales promocionados por Fomerrey realizan cotidianamente operaciones de venta, traspaso o renta de sus lotes, lo cual transforma tales asentamientos, aún los creados como regulares y los ya regularizados, en colonias permanentemente “irregulares”, pues se crea el círculo vicioso regularización-irregularidad-regularización. Por lo anterior, incluiremos también en esta aproximación de valor el conjunto de lotes y viviendas regularizados a septiembre de 1999.

Siguiendo el orden del cuadro denominado “Información global del AMM y datos básicos para gráficas pastel que se anexan acerca de la informalidad urbana en el AMM para 1999”, junto con las gráficas que aparecen al final de este trabajo, iniciamos con la valuación de los llamados asentamientos regularizados. Para este efecto partimos de los siguientes supuestos: primero, se tomaron en consideración los terrenos semiurbanizados que contaran con servicios básicos de luz, agua y drenaje y que en promedio midieran 120 metros cuadrados, que el valor medio estimado por metro cuadrado fuera de 250 pesos y que la superficie de construcción de vivienda fuera de 60 metros cuadrados, que estuvieran en condiciones de regulares a malas, contruidos con materiales mixtos de block y/o madera y techumbre combinada de concreto y lámina galvanizada que tuvieran un

valor estimado total, incluyendo terreno y casa, de 60 mil pesos. Considerando que en estas zonas de asentamientos se ubican aproximadamente 64 mil 457 viviendas, el valor estimado de este primer apartado del stock de vivienda informal es de 3 mil 867 millones de pesos.

b) En el segundo apartado, correspondiente a los asentamientos irregulares, como lo muestran los cuadros 3A y 3B, aplicamos el mismo criterio que para el primero en la valuación de los predios regularizados y de las viviendas que tienen como antecedentes las causales informalidad por tipo de adquisición de tierra e informalidad por uso permitido del suelo, es decir, las contenidas en los cuadros 3A y 3B. Para la realización de los cálculos correspondientes, el valor que se determinó para casa y terreno fue de 45 mil pesos por unidad, en lugar de los 60 mil que se tomaron como factor para los cálculos en el apartado anterior, en virtud de sus insuficientes consolidación urbana y de construcción, su relativa mayor lejanía de los lotes céntricos, etcétera. Ambos grupos suman 42 mil 030 viviendas, las cuales, multiplicadas por el valor unitario asignado arrojan un total de 1 891 millones de pesos.

c) Este apartado del stock inmobiliario irregular agrupa los asentamientos antiguos en torno o cercanos a las cabeceras de los municipios conurbados del AMM que por la inexistencia de leyes reguladoras para la época y por la centralidad y antigüedad de las propiedades, han permitido constantes cambios en el uso del suelo y la edificación de construcciones sin los permisos correspondientes. Otros problemas comunes en estos sectores urbanos son la carencia de escrituras en regla como consecuencia de la subdivisión interna del lote y de la vivienda original entre familiares, la ocupación de un inmueble por los herederos de un antiguo propietario fallecido intestado, hasta conflictos por medidas y colindancias entre propiedades. Como puede verse, estos sectores urbanos presentan condiciones de una “irregularidad” muy particular, es decir, de una naturaleza diferente a la que caracteriza el resto de los asentamientos informales. Para calcular el valor del grupo de viviendas “irregulares” que se muestran en el cuadro 3C, causal C, Informalidad por limitaciones legales o económicas, el valor del terreno fue más elevado dada su localización en o cercana a las áreas centrales de los municipios metropolitanos de Monterrey.

Debido a la dificultad para estimar el número de viviendas existentes en estas áreas, consideraremos que de las 1 923 hectáreas centrales “irregulares” el 50 por ciento sea realmente área de terreno vendible y que de este porcentaje sólo la mi-

tad conserve su uso habitacional y/o mixto, de donde se obtiene, tentativamente, que sólo están disponibles 480.7 hectáreas netas de lotes para vivienda. Si consideramos que la superficie promedio por lote en estas áreas es de 500 metros cuadrados y que el valor promedio por metro cuadrado es de 1 100 pesos, tendríamos que el valor promedio por terreno sería de 550 mil pesos, y si sumamos a esta cantidad un valor promedio de reposición de las antiguas construcciones con escasa vida útil de 100 mil pesos por unidad, podríamos estimar un valor unitario de 650 mil pesos por cada inmueble. Si dividimos, previa conversión de unidades, 480.7, el número de hectáreas netas de área de vivienda, entre 500, el número de metros cuadrados asignados a cada lote, se obtienen 9 mil 614 unidades hipotéticas de vivienda con un valor promedio de 650 mil pesos, lo cual alcanzaría un valor global de 6 mil 249 millones de pesos, sin considerar lotes y construcciones con usos del suelo comercial y de servicios frecuentemente concentrados en este tipo de áreas antiguas y cuyo valor sería mucho más elevado, cercano al doble del aquí estimado para el uso habitacional.

Así, sumando los asentamientos irregulares de los tres tipos de causales, el valor estimado del segundo grupo de vivienda informal alcanzaría la cifra, muy considerable, de 8 mil 140 millones de pesos.

d) Por último, el tercer apartado, conformado por el grupo de asentamientos denominados en proceso de regularización, cuadros 2A y 2B, suman apenas 8 mil 966 viviendas. Considerando que tales viviendas alcancen unitariamente un valor semejante al de las viviendas irregulares por causales A y B del apartado precedente, es decir, un promedio de 45 mil pesos por vivienda, se obtendría un total de 403 millones de pesos como valor de este stock. Si procedemos a realizar la suma de los diferentes apartados que conforman el stock total de viviendas con diversas modalidades de informalidad en el AMM, el valor global del stock de viviendas en esas condiciones en el AMM alcanza, a enero de 2000, un gran total estimado final de 12 mil 410 millones de pesos.

*Consideraciones finales y conclusiones sobre el problema de los asentamientos irregulares para el AMM y su relación con la planeación y la gestión urbana pública metropolitana*

Como suele ocurrir frecuentemente con los planes de este tipo en México, el PDDUAMM fue atendido, y no en todos sus aspectos, durante la gestión gubernamental que les dio origen y, a pesar de su vigencia jurídica, desde 1988, paulatina-

mente ha ido cayendo en el olvido en las siguientes administraciones. En sentido figurado, en detrimento de su supuesta observancia obligatoria, el PDDUAMM —considerando la atención que se le brinda— ha pasado de ser “hijo legítimo” y predilecto durante la administración estatal de Jorge Treviño, padre del documento, a ser “hijo adoptivo” durante la administración de Sócrates Rizzo, hasta recibir tratamiento de “hijo bastardo” durante la administración de transición y de ideas neoliberales en lo urbano-económico de Benjamín Clariond. Tal situación se ha prolongado, de hecho hasta el presente, en lo que va de la administración estatal de Fernando Canales, durante la cual, a pesar de que el PDDUAMM continúa jurídicamente vigente, éste ha sido en gran medida ignorado. Los numerosos desarrollos e instalaciones industriales y habitacionales aprobadas y realizadas en los últimos cinco años en la periferia urbana extrema, fuera de los límites de expansión urbana previstos por el PDDUAMM, amparando la aprobación de las mismas en los diversos planes de desarrollo urbano municipales, sobre todo después de la aprobación de la nueva Ley de Asentamientos Humanos de Nuevo León, en 1999, son pruebas fecientes del no cumplimiento de los estatutos del plan.

Con base en nuestra experiencia al frente de la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano de la Seduop estatal durante el periodo de 1985 a 1996, en los primeros años de vigencia del PDDUAMM, entre 1988 y 1996, éste era atendido básicamente para la autorización de fraccionamientos de urbanización inmediata o “regulares”, en contraste con la sistemática violación del plan cuando se trataba de fraccionamientos “irregulares” que se localizaban, y toleraban por razones “políticas” y “sociales”, casi siempre fuera de los límites de la expansión prevista por el PDDUAMM, en áreas señaladas como de preservación ecológica y en aquellas sin factibilidad de urbanización. De hecho así lo avalan los resultados de una investigación concluida en 1995 denominada “Tendencias del crecimiento urbano, 1989-1994”. Dicho trabajo, aunque no tuvo originalmente el propósito de evaluar el PDDUAMM, sí cumplió en buena medida con ese objetivo. La investigadora local responsable del trabajo realizó este interesante análisis curiosamente no por interés de seguimiento y evaluación del Plan Director Metropolitano, o de otros planes en el estado, por parte de las autoridades de Seduop, sino con el propósito de realizar un estudio de mercado solicitado por la Promotora de Desarrollo de Infraestructura, S. A. de C. V. (Prodisa), una promotora inmobiliaria de participación estatal, hoy desaparecida, creada durante el sexenio de Sócrates

Rizzo. Según los propios comentarios de la coordinadora del referido trabajo, y atendiendo a la información arrojada por el estudio del periodo analizado, las aprobaciones realizadas en el AMM por la autoridad estatal de la Seduop, excepción hecha de la gran cantidad de fraccionamientos regularizados e irregulares ubicados en su mayoría fuera del límite de expansión del PDDUAMM, el resto de los fraccionamientos de urbanización inmediata o “regulares”, en sus distintos tipos, así como las edificaciones aprobadas en dicho periodo, sí se apegaron, al menos en cuanto a su localización, a lo establecido por el Plan Director Metropolitano referido.

De los resultados más relevantes de esta acuciosa investigación, realizada en los archivos de la Seduop, sobresalen las siguientes cifras. Considerando sólo los datos para el AMM, y exclusivamente los fraccionamientos de urbanización inmediata —“regulares”— aprobados en la etapa de proyecto ejecutivo, es decir, cuando se autoriza el inicio de las obras de urbanización, se tiene que entre 1989 y 1994 fueron aprobadas 2 mil 681.1 hectáreas, lo que arroja un promedio anual de 446.8 hectáreas en nuevos fraccionamientos. Por otra parte, otra cantidad similar de hectáreas, 2 mil 729.8 de nuevos fraccionamientos, fue incorporada plenamente al mercado mediante la correspondiente autorización de ventas, lo que arrojó un promedio anual de 454 hectáreas de nuevos fraccionamientos “regulares” puestos a la venta. Ambos totales no son sumables en virtud de que podrían repetirse expedientes que hayan solicitado simultáneamente la autorización conjunta de proyecto ejecutivo y ventas. En tal virtud, resultaría más cercano a la realidad tomar los datos de autorización de ventas como indicadores del crecimiento promedio anual del AMM por fraccionamientos de urbanización inmediata “regulares” durante el periodo señalado.

Sin embargo, las cifras más impactantes contenidas en el documento citado corresponden a los fraccionamientos llamados “irregulares” y regularizados, detectados durante el periodo 1989-1994, y cuya mayoría está localizada fuera del perímetro previsto para la expansión urbana por el PDDUAMM. En efecto, un claro indicador del escaso cumplimiento del plan referido en materia de fraccionamientos populares lo constituye la gran proliferación de fraccionamientos ilegales —realizados fuera de Fomerrey (organismo estatal promotor de fraccionamientos populares de urbanización progresiva). Tales asentamientos habitacionales ilegales, si bien fueron irregulares en su origen, pocos años después son regularizados por las mismas autoridades que toleraron su aparición al

margen de lo señalado por el PDDUAMM. Al respecto, durante el periodo 1989-1994, en el AMM fueron regularizadas un total de 1 323.31 hectáreas de asentamientos humanos aparecidos irregularmente quizás en años previos al periodo analizado. Además, el estudio consigna, en el mismo periodo, un total de 854.86 hectáreas de fraccionamientos aún irregulares en el AMM; sumando ambos totales arroja 2 mil 188 hectáreas, equivalentes a un promedio anual de 317 hectáreas, lo cual significa que por cada hectárea puesta a la venta de fraccionamientos habitacionales “regulares” y sujetos al PDDUAMM, aparece aproximadamente otra hectárea de fraccionamientos “irregulares” al margen del mismo plan.

De acuerdo con los datos anteriores, resulta inquietante concluir que, en materia de vivienda y consecuentemente de población, se está generando en el AMM una dualidad urbana. Se están construyendo, de modo paralelo, dos ciudades dentro de Monterrey. Una ciudad “regular”, apegada a la ley de la materia, a la normatividad, al PDDUAMM y al mercado; y otra ciudad “irregular”, al margen de la ley, de la normatividad, del PDDUAMM y del mercado.

Otra cuestión que deriva del análisis realizado es que ni el gobierno estatal de Nuevo León ni menos aún los gobiernos municipales del AMM cuentan con una política y programas definidos en torno al suelo urbano y menos aún, de modo específico, para la vivienda popular. Una grave carencia es la de un programa de reservas territoriales patrimoniales que permita al estado, a través de Fomerrey, o a los municipios, a través de algún organismo público ad-hoc, tener una real capacidad de respuesta frente a la demanda de suelo urbano por parte de las familias de muy bajos ingresos en el AMM. Por otra parte, los municipios metropolitanos carecen de una política fiscal inmobiliaria de fomento. Fuera del manejo recaudatorio general que realizan del impuesto predial, no cuentan tampoco con programas específicos que apoyen la regularización jurídica de predios y construcciones que permitan ampliar la base de contribuyentes, que fomenten la densificación de sectores urbanos centrales en proceso de deterioro, que estimulen la regeneración urbana de sectores antiguos y degradados, o que ofrezcan estímulos fiscales a la ocupación de baldíos urbanos.

Tal situación no parece ser exclusiva del AMM, pues estudios recientes concluyen que se trata de un problema nacional como lo señala Fausto Brito en su libro *Políticas y estrategias sobre suelo urbano: el control de la ciudad y la organización de la sociedad*, al afirmar que:

Lo que en realidad no existe es una política para el suelo urbano; y esto no remite a las instancias encargadas de definir y aplicar las políticas dentro del Estado. Si los gobiernos —los órganos de representación del poder del Estado— de las entidades federativas retroceden o se separan de ciertos compromisos sociales en aras de su visión neoliberal, entonces tendríamos que reconstruir los conceptos vigentes sobre estos tipos de políticas (Fausto Brito, 1998:170-171).

Así, la aparente frecuencia de la “racionalidad económica” sobre la racionalidad social “que distingue actualmente a la política de Fomerrey en el AMM, parece confirmar la carencia en Nuevo León de una política estatal de suelo urbano con sentido social. El análisis realizado parece evidenciar el paulatino abandono del compromiso social gubernamental de atender la demanda de suelo urbano por parte de las familias de más bajos ingresos. Como comentamos en el presente trabajo, actualmente Fomerrey atiende directamente sólo la demanda de suelo urbano por parte de las familias con ingresos mínimos de 2.5 VSM, con el apoyo de promotores del sector privado. El resto de las familias pobres, aquellas con ingresos no comprobables e inferiores a 2.5 VSM, han sido dejadas a merced de los “promotores de urbanizaciones irregulares”, es decir, dentro del proceso clásico de “invasión-regularización-autoconstrucción-subdesarrollo urbano”. Al respecto de esta especie de “Política neoliberal de suelo urbano”, que parece cobrar fuerza en muchas ciudades de nuestro país, Fausto Brito concluye acertadamente lo siguiente:

Hay que definir si el estado se deslinda de estas responsabilidades o si interviene activamente en cuestiones sociales, entre las que se cuenta lo relacionado con la vivienda y, por ende, el suelo: si se determina retroceder para dejar el lugar al sector privado en distintos campos, y en caso de que así fuese con lo relacionado a los problemas de suelo urbano —con su producción y su regulación— habría que definir de quién será entonces la responsabilidad y sancionar los procesos vinculados a ello y bajo qué mecanismos; y cómo se resolverán las necesidades de los sectores de población que no pueden acceder a la oferta de suelo y vivienda existente en los mercados formales (Fausto Brito, 1998:171).

## GRÁFICAS Y CUADROS

*Datos básicos para gráficas "pastel" sobre informalidad en vivienda en el AMM 1999.*

		Hectáreas	Núm. de viviendas	Num. de hab.	
1. Asentamientos regularizados	A	1 008	53 100	265 490	
	B	441.5	7 787	55 920	
	C	119	3 570	16 850	
		<b>1 568.5</b>	<b>64 457</b>	<b>338 260</b>	
					Fuente de datos para gráficas pastel A, B y C
					1 568.5    64 457    338 260
					3 520.8    74 353    352 756
					5 089.3    138 810    691 016
2. Asentamientos irregulares	A	504.6	14 068	66 390	
	B	756.6	27 962	139 740	
	C	1923	23 357	105 110	
		<b>3 184.2</b>	<b>65 387</b>	<b>311 240</b>	
3. Asentamientos en proc. der.	A	115.7	2060	6 986	
	B	220.9	6906	34 530	
		<b>336.6</b>	<b>8 966</b>	<b>41 516</b>	
		<b>3 520.8</b>	<b>74 353</b>	<b>352 756</b>	
					Fuente de datos para gráficas pastel D, E y F
					<b>36 271.95</b> 659 767    3236 604
					5 089.30    138 810    691 016
4. Área urbana estimada total en el AMM a 1999				55 803	Has.
5. Área estimada de vivienda en el AMM a 1999				36 271.95	Has.
6. Total de viviendas en el AMM según Censo Gral. de Población y Vivienda 2000 (result. prelim.)				659 767	
7. Total de población en AMM según Censo Gral. de Población y Vivienda 2000 (result. prelim.)				3236604	
8. 9% de las hectáreas totales de vivienda del AMM tienen antecedentes de informalidad					
9. 21% de las viviendas totales a 2000 del AMM tienen antecedentes de informalidad					
10. 21.3% de la población total del AMM vive en áreas con antecedentes de informalidad					

GRÁFICA A. *Estimación de hectáreas habitacionales regulares vs. irregulares respecto del total de superficie habitacional con antecedentes de informalidad en el AMM, 1999.*



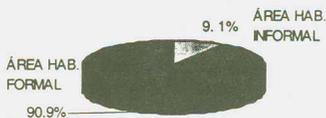
GRÁFICA B. *Viviendas rregular vs. irregulares respecto del total de viviendas con antecedentes de informalidad en el AMM, 1999.*



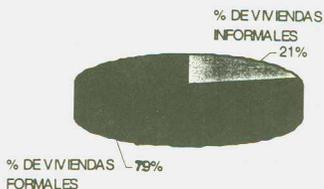
GRÁFICA C. *Estimación del número de habitantes en viviendas regulares vs. irregulares respecto del total de habitantes en viviendas con antecedentes de informalidad en el AMM, 1999.*



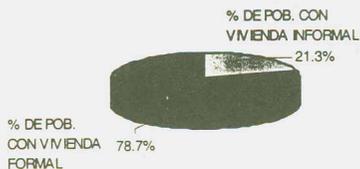
GRÁFICA D. *Porcentaje estimado de área habitacional con antecedentes de informalidad en el AMM, 1999.*



GRÁFICA E. *Porcentaje estimado de viviendas con porcentajes de informalidad en el AMM, 2000.*



GRÁFICA F. *Porcentaje estimado de población viviendo en áreas con antecedentes de informalidad en el AMM, 2000.*



	Superficie Urbaniz. (Has.)	Régimen de pro- piedad	# de lotes y super- ficie prom.	# de vi- vienda	# de habs.	Caract. mat. de vivienda	Luç	Agua	Disposición de servicios				Municipio de loca- lización	Precio por m <sup>2</sup>	Año de apari- ción
									Dre- naje	Pavi- ment.	Tele- fono	Otros			
Cañada Blanca	99	Priv.	6930	120	34650	mala	sí	sí	sí	no			Apodaca	250	-
La Noria	90	Priv.	6300	120	31500	mala	sí	sí	sí	sí			Apodaca	200	-
Loma de la Paz	33.7	Priv.	2049	120	10245	mala	sí	sí	sí	no			Apodaca	150	-
Los Fresnos	23	Priv.	1610	120	8050	mala	sí	sí	sí	sí			Apodaca	200	-
Nuevo Amanecer	21	Priv.	1470	120	7350	mala	sí	sí	sí	sí			Apodaca	200	-
Prados de la Cieneguita	29.1	Priv.	2022	119	10110	mala	sí	sí	sí	sí			Apodaca	200	-
Pueblo Nvo. 1er. sector	15.3	Priv.	1096	105	5480	mala	sí	sí	sí	sí			Apodaca	201	-
Pueblo Nvo. 2do. sector	11.9	Priv.	1061	105	5305	mala	sí	sí	sí	sí			Apodaca	200	-
Pueblo Nvo. 3er. sector	18.8	Priv.	1493	105	7465	mala	sí	sí	sí	sí			Apodaca	201	-
Pueblo Nvo. 4to. sector	19.8	Priv.	1220	105	6100	mala	sí	sí	sí	sí			Apodaca	201	-
Pueblo Nvo. 5to. sector	40.2	Priv.	1794	105	8970	mala	sí	sí	sí	sí			Apodaca	201	-
Vivienda Digna	10.2	Priv.	800	105	4000	mala	sí	sí	sí	no			Apodaca	200	-
Zozayita	51	Priv.	3570	120	17850	mala	sí	sí	sí	no			Apodaca	200	-
Ex Hacienda Canadá	70	Ejidal	1100	1100	5500	regular	sí	sí	sí	no			Escobedo	-	-
Jardines de San Martín	17	Priv.	105	1190	5950	mala	sí	sí	sí	no			Escobedo	150	-
Las Malvinas	36.4	Ejidal	600	600	3000	regular	sí	sí	sí	no			Escobedo	-	-
Lázaro Cárdenas	85.6	Ejidal	2019	2019	10095	regular	sí	sí	sí	no			Escobedo	-	-
Pedral del Topo Chico	35	Priv.	105	2441	12205	mala	sí	sí	sí	no			Escobedo	200	-
Alfonso Mtnez. Domínguez	17	Priv.	120	1190	5950	regular	sí	sí	sí	sí			Guadalupe	350	-
Ampl. Riveras de la Silla	14.1	Priv.	894	111	4470	mala	sí	sí	sí	no			Guadalupe	150	-
Evolución	28.6	Priv.	1641	120	8205	mala	sí	sí	sí	no			Guadalupe	200	-
Guadalupe Chávez	26	Priv.	1820	120	9100	regular	sí	sí	sí	sí			Guadalupe	250	-
Guadalupe Victoria	36	Priv.	2520	120	12600	regular	sí	sí	sí	sí			Guadalupe	250	-
Lomas de la Silla	18	Priv.	1260	120	6300	regular	sí	sí	sí	sí			Guadalupe	200	-
Rafael Ramírez	18	Priv.	1260	120	6300	regular	sí	sí	sí	sí			Guadalupe	250	-
Riveras de la Silla	26	Priv.	1820	120	9100	regular	sí	sí	sí	no			Guadalupe	200	-
Tres Caminos 3er. sector	2	Priv.	114	105	570	mala	sí	sí	sí	no			Guadalupe	200	-
Valle Soleado	29.3	Priv.	2193	105	10965	mala	sí	sí	sí	no			Guadalupe	200	-
Vaquerías	37	Priv.	2590	105	12950	mala	sí	sí	sí	no			Guadalupe	150	-
Zapata San Rafael	32	Priv.	2240	120	11200	regular	sí	sí	sí	sí			Guadalupe	250	-
América Unida	44	Priv.	2640	2640	13200	mala	sí	sí	no	no			Juárez	-100	-
La Maestranza	25.7	Estatad	2600	91	455	regular	sí	no	no	no			Juárez	-	-
Los Reyes	40	Priv.	2400	2400	12000	mala	sí	sí	sí	no			Juárez	300	-

CUADRO 1A. Asentamientos regularizados a septiembre de 1999 en el Área Metropolitana de Monterrey por causal A) Informalidad por tipo de adquisición de tierra.



	Superficie urbaniz. (has.)	Régimen de pro- piedad	# de lotes y # de vi- vendas	Superficie prom. del lote	# de habs.	Caract. mat. de vivienda	Disposición de servicios				Municipio de loca- lización	Precio por m <sup>2</sup>	Año de aparición
							Luz	Agua	Dre- naje	Pavi- mento			
Los Encinos	12.3	Privado	877	105	4 385	malas	sí	sí	no	no	Juárez	200	N.D.
Pedral del Topo Chico	10.3	Privado	851	105	4 255	malas	sí	sí	no	no	Escobedo	150	N.D.
La Unidad	41.4	Estado	377	95	18 870	malas	sí	sí	no	no	Escobedo	150	N.D.
Santa Lucía	8.1	Privado	721	85	3 605	malas	sí	sí	no	no	Escobedo	150	N.D.
Unidad La Estanzuela	14.3	Privado	964	105	4 820	malas	sí	sí	N.D.	no	Monterrey	200	N.D.
Ampliación La Estanzuela	1.9	Privado	169	105	845	malas	sí	sí	N.D.	no	Monterrey	200	N.D.
Nogales de la Sierra	10.3	Privado	792	120	3 960	malas	sí	sí	N.D.	no	Monterrey	200	N.D.
El Milagro	0.8	Privado	82	105	410	malas	sí	sí	N.D.	no	Monterrey	200	N.D.
Bosques de la Estanzuela	2.9	Privado	210	130	1 050	malas	sí	sí	N.D.	no	Monterrey	200	N.D.
Arco Vial	165.6	Federal	1 526	3 003	7 630	malas	no	N.D.	N.D.	no	Escobedo	100	N.D.
Andrés Caballero	173.6	Estado	1 218	2 000	6 090	malas	no	N.D.	N.D.	no	Escobedo	100	N.D.
<b>TOTALES APROXIMADOS</b>	<b>441.5</b>		<b>7 787</b>	<b>5 958</b>	<b>55 920</b>								

CUADRO 1B. *Asentamientos regularizados a septiembre de 1999 en el Área Metropolitana de Monterrey por causal B) Informalidad por uso permitido del suelo (Asentamientos en áreas de preservación ecológica, industrial y en otras áreas habitacionales según el plan director PDDUAMM 1998-2010).*

	Superficie urbaniz. (has.)	Régimen de pro- piedad	# de lotes y superfi- cie prom.	# de vivi- endas	# de habs.	Caract. mat. de vivienda	Disposición de servicios				Municipio de loca- lización	Precio por m <sup>2</sup>	Año de aparición
							Luz	agua	Dre- naje	Pavi- mento			
La Campana	43	Privada	1 290		5 450	malas	sí	sí	sí	-	Monterrey	300	-
Revolución Proletaria	21	Privada	630		3 150	malas	sí	sí	sí	-	Monterrey	300	-
Sierra Ventana	49	Privada	1 470		7 350	malas	sí	sí	sí	-	Monterrey	450	-
Los Pinos	6	Privada	180		900	malas	sí	sí	sí	-	San Pedro	350	-
<b>TOTALES APROXIMADOS</b>	<b>119</b>		<b>3 570</b>		<b>16 850</b>								

CUADRO 1C. *Asentamientos regularizados a septiembre de 1999 en el Área Metropolitana de Monterrey por causal C) Informalidad por limitaciones legales, económicas o físicas. (Asentamientos localizados en zonas de riesgo o con otro tipo de limitaciones severas de índole legal, económico o físico).*

CUADRO 2A. *Asentamientos en proceso de regularización en septiembre de 1999 en el Área Metropolitana de Monterrey por causal A) Informalidad por tipo de adquisición de la tierra.*

	Superficie urbaniz- (bas.)	Régimen de pro- piedad	# de lotes y superfi- cie prom.	# de vivi- endas	# de habs.	Caract. mat. de vivienda	Disposición de servicios	Municipio	Precio	Año de		
							Luz Agua Drenaje Pavi- mentación	de loca- lización	por m <sup>2</sup>	aparición		
La Alianza (parcelas vendidas)	20	Ejidal	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	Escobedo	100	-
La Alianza (parcelas ocupadas)	2	Ejidal	1 219	1 219	5 486	malas	no no no	no	no	Escobedo	100	1998
Los Altos	47	Ejidal	541	541		regulares	sí sí sí	no	no	Escobedo	100	-
Socrates Rizzo	5.1	Estatad	159	159	795	malas	no no no	no	no	Escobedo	100	-
Altos de San Roque	2.1	Privado	141	141	705	malas	sí no no	no	no	Guadalupe	-	-
Ampliación la Maestranza	21.5	Privado	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	no no no	no	no	Juárez	-	-
<b>TOTALES APROXIMADOS</b>	<b>115.7</b>		<b>2 060</b>	<b>2 060</b>	<b>6 986</b>							

CUADRO 2B. *Asentamientos en proceso de regularización en septiembre de 1999 en el Área Metropolitana de Monterrey por causal B) Informalidad por uso permitido del suelo (Asentamientos en áreas de preservación ecológica y en otras áreas no habitacionales según el plan director PDDUAMM, 1988-2001).*

	Superficie urbaniz- (bas.)	Régimen de pro- piedad	# de lotes	# de vivi- endas	# de habs..	Caract. mat. de vivienda	Disposición de servicios	Municipio	Precio	Año de		
							Luz Agua Drenaje Pavi- mento	de loca- lización	por m <sup>2</sup>	aparición		
Ampliación La Estanzuela	2	Privada	120	-	600	malas	sí sí no	no	no	Monterrey	200	-
Ampliación Los Nogales	2	Privada	120	-	600	malas	sí sí no	no	no	Monterrey	200	-
Ampliaciones de Monte Kristal	1 52.5	Privada	6 034	-	30 170	malas	sí no no	no	no	Juárez	180	1997-98
Ampliación Raul Salinas	57.1	Privada	325	-	1 625	malas	no no no	no	no	Santa Catarina	150	1992
Cooperativa del Noroeste	7.3	Privada	307	-	1 535	malas	no no no	no	no	Santa Catarina	150	N.D.
<b>TOTALES APROXIMADOS</b>	<b>2 20.9</b>		<b>6 906</b>	<b>34 530</b>								

	Superficie urbaniz. (hás.)	Régimen de pro- piedad	# de lotes y # de vi- viendas	Super- ficie prom.	# de habs.	Caract. mat. de vivienda	Luz	Disposición de servicios			Municipio de loca- lización	Precio por m <sup>2</sup>	Año de apari- ción
								Agua	Dre- naje	Pavi- mento			
Sindicato de taxistas	45	Ejidal	800	N.D.	N.D.	N.D.	no	no	no	no	Apodaca	200	1999
Fracc. Frente Nva. Castilla	20	Estatad	1 200	120	6 000	malas	no	no	no	no	Escobedo	180	1998
Los Altos	47	Ejidal	541	Variable	2 705	regular	sí	sí	no	no	Escobedo	100	-
Los Encinos	5.8	Estatad	497	120	2 485	N.D.	sí	sí	no	no	Escobedo	180	1997
Monclova	8.8	Privada	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	no	no	no	no	Escobedo	150	1999
Cerro de la Silla I	59	Privada	1 770	N.D.	8 850	malas	sí	sí	sí	no	Guadalupe	400	-
Cerro de la Silla II	18	Privada	540	N.D.	2 700	malas	si	sí	sí	no	Guadalupe	400	-
Ampliación Los Naranjos	5	Ejidal	300	120	1 500	malas	no	no	no	no	Juárez	180	-
Humberto Cervantes Vega	4	Ejidal	240	120	1 200	malas	no	no	no	no	Juárez	180	-
La Reforma	32	Privada	1 920	120	9 600	malas	no	no	no	no	Juárez	200	-
Las Sabinas	9	Privada	540	120	2 700	malas	no	no	no	no	Juárez	200	-
Los Naranjos	14	Ejidal	N.D.	105	N.D.	malas	no	no	no	no	Juárez	180	1998
Sin nombre frente a Naranjos	30	Ejidal	N.D.	105	N.D.	no	no	no	no	no	Juárez	180	1999
Villa Los Naranjos	16	Ejidal	N.D.	105	N.D.	malas	no	no	no	no	Juárez	180	1999
El Pozo	10	Privada	300	N.D.	1 500	pésimas	sí	sí	sí	no	Monterrey	800	-
Ferrocarrileros I	29	Federal	870	N.D.	4 350	malas	sí	sí	N.D.	N.D.	Monterrey	500	-
Ferrocarrileros II	7	Federal	210	N.D.	1 050	malas	sí	sí	N.D.	N.D.	Monterrey	500	-
Heriberto Jara, Alfonso Reyes, La Pedrera (La Risca)	47	Privada	1 410	N.D.	7 050	pésimas	sí	sí	sí	N.D.	Monterrey	400	-
Loma larga (arriba Colonia Independencia)	72	Privada	2 150	N.D.	10 800	pésimas	sí	sí	sí	N.D.	Monterrey	500	-
Jesús M. Garza	19	Privada	570	N.D.	2 850	malas	sí	sí	sí	no	San Pedro	800	-
Lucio Blanco	7	Privada	210	N.D.	1 050	malas	sí	sí	sí	no	San Pedro	500	-
<b>TOTALES APROXIMADOS</b>	<b>504.6</b>		<b>14 068</b>	<b>1 035</b>	<b>66 390</b>								

CUADRO 3A. *Asentamientos irregulares a septiembre de 1999 en el Área Metropolitana de Monterrey por causal A) Informalidad por tipo de adquisición de la tierra.*

CUADRO 3B. *Asentamientos irregulares a septiembre de 1999 en el Área Metropolitana de Monterrey por causal B) Informalidad por uso permitido del suelo (Asentamientos en áreas de preservación ecológica y en otras áreas no habitacionales, según el plan director PDDUAMM, 1998-2010).*

	Superficie urbaniz. (há.)	Régimen de pro- piedad	# de lotes y # de vi- viendas	Superficie prom. del lote	# de habs.	Caract. mat. de vivienda	Luç	Disposición de servicios			Municipio de loca- lización	Precio por m <sup>2</sup>	Año de apari- ción
								Agua	Dre- naje	Pavi- mentación			
Balcones de San Pedro	16.8	Privado	1 176	105	5 880	malas	sí	no	no	no	Juárez	200	N.D.
Monte Kristal (del 1ro. al 4to. sector)	239.8	Privado	16 786	105	83 930	malas	sí	sí	no	no	Juárez	200	1994
H. Caballero Escamilla	55.6	Privado	3 892	105	19 460	malas	sí	sí	sí	no	Juárez	250	1994
Asentamientos Río Pesqueira	20	Federal	1 400	N.D.	7 000	pésimas	sí	no	no	no	Escobedo	-	-
Río Santa Catarina Poniente	5	Federal	350	N.D.	1 750	pésimas	sí	no	no	no	Santa Catarina	-	-
Río Santa Catarina Oriente	5	Federal	350	N.D.	1 750	pésimas	sí	no	no	no	Guadalupe	-	-
Río La Silla	6	Federal	420	N.D.	2 100	pésimas	sí	no	no	no	Guadalupe	-	-
La Reforma ¿La Escondida?	160	Ejidal	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	no	no	no	no	Juárez	170	1999
Mirador de La Montaña	20	Privado	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	sí	no	no	no	Juárez	180	1999
Ismael Flores	21	Privado	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	no	no	no	no	Juárez	180	1998
20 de Octubre	26	Privado	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	no	no	no	no	Juárez	170	1999
Arboledas de San Roque	25	Privado	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	no	no	no	no	Juárez	170	1999
16 de Septiembre	21	Privado	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	no	no	no	no	Juárez	150	1999
Bosques de San Pedro	1	Privado	56	105	280	pésimas	no	no	no	no	Juárez	N.D.	N.D.
San Gilberto 2do. sector	5	Privado	600	100	3 000	pésimas	no	no	no	no	Santa Catarina	N.D.	N.D.
Carlos Salinas de Gortari	15	Privado	639	120	3 125	pésimas	no	no	no	no	Santa Catarina	N.D.	N.D.
Nuevo Almaguer	13.4	Privado	318	120	1 590	malas	no	no	no	no	Guadalupe	N.D.	N.D.
Colinas del Vergel	54	Privado	150	N.D.	750	malas	no	no	no	no	Juárez	N.D.	N.D.
Cerro de la Silla	13	Privado	525	120	2 625	pésimas	no	no	no	no	Juárez	N.D.	N.D.
Artemio Treviño Chapa	35	Privado	13 000	160	6 500	pésimas	no	no	no	no	Apodaca	N.D.	1991
<b>Totales aproximados</b>	<b>757.6</b>		<b>27 962</b>	<b>1 040</b>	<b>139 740</b>								

	Superficie urbaniz. (há.)	Régimen de pro- piedad	# de lotes y superfi- cie prom.	# de vi- vendas	# de hábs..	Caract. mat. de vivienda	Luz	Disposición de servicios			Municipio de loca- lización
							Agua	Dre- naje	Pavi- mento		
Primer cuadro de Monterrey	1 043	Privado	Variable	N.D.	20 860	regular	sí	sí	sí	sí	Monterrey
Col. Obrera y alrededores	206	Privado	Variable	N.D.	10 300	regular	sí	sí	sí	sí	Monterrey
Col. Independencia y Nuevo	257	Privado	Variable	N.D.	38 550	regular	sí	sí	sí	sí	Monterrey
Casco Santa Catarina	111	Privado	Variable	N.D.	11 100	regular	sí	sí	sí	sí	Santa Catarina
Casco San Pedro Garza	39	Privado	Variable	N.D.	1 950	buen estado	sí	sí	sí	sí	San Pedro Galarza
Casco de Guadalupe	50	Privado	Variable	N.D.	5 000	regular	sí	sí	sí	sí	Guadalupe
Casco Topo Chico	18	Ejidal	Variable	N.D.	2 700	buen estado	sí	sí	sí	sí	Monterrey
Casco San Nicolás	63	Privado	Variable	N.D.	6 300	regular	sí	sí	sí	sí	San Nicolás
Casco Apodaca	31	Privado	Variable	N.D.	3 100	regular	sí	sí	sí	sí	Apodaca
Casco Escobedo	105	Privado	Variable	N.D.	5 250	regular	sí	sí	sí	sí	Escobedo
<b>TOTALES APROXIMADOS</b>	<b>1 923</b>				<b>10 510</b>						

\* Dado que fue en 1927 que se aprobó la primera Ley de Planificación y Construcciones Nuevas de aplicación en el AM de Monterrey, en el presente estudio consideramos las áreas con diversos tipos de irregularidad legal las zonas antiguas anteriores a 1930, por carecer de permisos en el sentido moderno del término. Además, esta irregularidad se ha agravado en el presente, pues estas zonas y otras más recientes han estado sujetas hasta el presente a múltiples cambios de uso de suelo, subdivisiones, demoliciones, ampliaciones y diversas construcciones, en la mayoría de los casos, realizadas de manera informal.

CUADRO 3C. *Asentamientos irregulares a septiembre de 1999 en el Área Metropolitana de Monterrey por causal C) Informalidad por limitaciones legales o económicas (Asentamientos en zonas antiguas anteriores a 1930 con gran informalidad por demoliciones, ampliaciones, cambios del uso de suelo y otras irregularidades por causas legales y económicas).*

## BIBLIOGRAFÍA

- Azuela, Antonio y Emilio Duhau, *Gestión urbana y cambio institucional*, México, UNAM/UAM-Azcapotzalco/Instituto Francés de América Latina, 1993.
- De Soto, Hernando, *El otro sendero*, México, Editorial Diana, 1987.
- Duhau, Emilio, *Hábitat popular y política urbana*, México, UAM-Azcapotzalco, 1998.
- Fausto Brito, Adriana, *Políticas y estrategias sobre suelo urbano: el control de la ciudad y la organización de la sociedad*, México, Conacyt/Universidad de Guadalajara, 1998.
- Friedman, John, *Planificación en el ámbito público*, Madrid, Editorial Ministerio para las Administraciones Públicas/Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.
- García Ortega, Roberto, "El área metropolitana de Monterrey (1930-1984). Antecedentes y análisis de su problemática urbana", en Mario Cerutti (comp.), *Monterrey: siete estudios contemporáneos*, Monterrey, Facultad de Filosofía y Letras/UANL, 1988.
- y Sergio Ortiz Nava, "Esquema metropolitano de usos del suelo", en Gustavo Garza (comp.), *Atlas de Monterrey*, México, El Colegio de México/UANL/INSEUR-NL/Gobierno de Nuevo León, 1995.
- Fomento Metropolitano Monterrey, *Información documental, estadística y localización cartográfica de asentamientos de Fomerrey*, septiembre de 1999.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso, *Planeación y desarrollo. Una visión de futuro*, México, Plaza y Valdés Editores, 1997.
- y Martim Smolka, *Los pobres de la ciudad y la tierra*, México, El Colegio Mexiquense/Lincoln Institute of Land and Policy, 2000.
- Congreso de Nuevo León, "Ley de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano del estado de Nuevo León", *Diario Oficial del Estado*, 3 de marzo de 1999.
- "Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey 1988-2010", Monterrey, Comisión de Conurbación/Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano/Secretaría de Desarrollo Urbano/Gobierno del Estado de Nuevo León, 1988.
- "Plan Estratégico del Área Metropolitana de Monterrey 2020", Monterrey, Comisión de Desarrollo Urbano de Nuevo León/Dirección de Planificación

del Desarrollo Urbano/Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas/Gobierno del Estado de Nuevo León, 1995.

“Plan Metropolitano 2021. Desarrollo urbano de la zona conurbada de Monterrey” (Documento para consulta pública), Monterrey, Seduop/Gobierno del Estado de Nuevo León, septiembre de 2000.

“Plano de Fondo del Área Metropolitana de Monterrey actualizado a diciembre de 1998”, Monterrey, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Urbano/Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas/Gobierno del Estado de Nuevo León, 1998.

Ramírez Saiz, Juan Manuel, *La vivienda popular y sus actores*, México, RNIU/Universidad de Guadalajara, 1993.

Villarreal González, Diana, *La política de vivienda del gobierno del estado de Nuevo León 1970-1990*, México, UANL/Universidad Autónoma Metropolitana, 1992.