

PUERTO DE MATAMOROS: REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN UN ÁREA ESTRATÉGICA

Dra. Juana Isabel Vera López¹

RESUMEN

El Puerto de Matamoros es uno de los 116 puertos y terminales habilitados en México, el cual cuenta con una Administración Portuaria Integral (API)² de carácter estatal. Su localización geográfica posee importancia estratégica debido a los flujos comerciales internacionales que existen en las cercanías, así como la presencia del yacimiento petrolero Cinturón Plegado Perdido.

El Puerto de Matamoros es un área de interés para el Estado de Tamaulipas. Es por ello que El Colegio de Tamaulipas está en proceso de concluir un libro intitulado “La transformación de Matamoros. Resurgimiento y perspectivas”. Es la vivienda uno de los temas prioritarios contemplados en el libro, en especial, por los asentamientos informales ubicados en la zona de estudio. Derivado de esta problemática, para continuar con las obras definidas en el Programa Maestro del Centro de Población del Puerto de Matamoros, se están realizando acciones para formalizar estos asentamientos. Es por ello que mediante la Declaratoria de Utilidad Pública, 720 terrenos irregulares presentaron factibilidad para ser escriturados.

¹ Doctora en Ciencia Política y Administración Pública. Profesora-Investigadora de El Colegio de Tamaulipas. Email: juanaisabelvera@yahoo.com.mx

² La API fue creada por Gobierno del Estado de Tamaulipas como socio mayoritario y el ITAVU como socio minoritario.

En este artículo se presenta un análisis racional-neoinstitucional para explicar el proceso de regularización de los asentamientos humanos de la zona; definiendo la política pública de vivienda instrumentada a través del ITAVU³; así como el establecimiento de un panorama que plasma los resultados alcanzados y las perspectivas en el corto plazo del área de estudio.

En los resultados preliminares obtenidos, se observa que un poco más del 50 por ciento de los lotes están regularizados; es por ello que actualmente, personal del ITAVU se encuentra realizando un llamado personal a cada uno de los ciudadanos que aún no han escriturado, para invitarlos a que realicen su trámite, explicándoles los beneficios potenciales que obtendrán.

3. PALABRAS O CONCEPTOS CLAVE QUE AYUDEN A IDENTIFICAR TEMÁTICAMENTE EL TRABAJO (3)

Neo-institucionalismo, asentamientos irregulares, política pública.

INTRODUCCIÓN

El Puerto de Matamoros presenta una importancia geoestratégica para el Estado de Tamaulipas. Próximo a su ubicación geográfica se localiza uno de los mayores yacimientos petrolíferos de la zona, es por ello que se están realizando grandes inversiones para dotar de infraestructura necesaria para la producción petrolífera.

Una problemática social detectada se refiere a la irregularidad de los asentamientos humanos, los cuales mediante la invasión, sus habitantes se apropiaron de terrenos pertenecientes a particulares. Gobierno estatal, para solucionar esta situación, procedió a la implementación de una política pública dirigida a la regularización de aquellos terrenos que tuvieran factibilidad

³ Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanismo.

para ser escriturados, en tanto que aquellos que no la presentaran, serían reubicados sus pobladores, para de esta manera generar un orden territorial en el marco del potencial crecimiento urbano de la zona.

ITAVU, como organismo estatal de vivienda, es el encargado de implementar las acciones dirigidas al ordenamiento territorial. Su acertada participación ha permitido que más del 50 por ciento de los beneficiarios de esta política social cuenten con su escritura, así como también, se han definido los límites de crecimiento de la mancha urbana, destinando áreas de acuerdo al tipo de uso de suelo requerido.

En este artículo se analiza la política pública de vivienda implementada en el área de estudio, de acuerdo a un enfoque mixto, racional-neoinstitucionalista. Se tiene como finalidad explicar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra con base en el marco legal formal estatal, así como las causas que propiciaron la aceptación y seguimiento de la política pública por parte de la población objetivo.

1. MARCO TEÓRICO

Las políticas públicas abordan problemas públicos, es por ello que el ente gubernamental, es decir, las élites políticas son quienes definen la agenda pública. Dye (2001, p. 2) establece que: “Public policy is whatever governments choose to do or not to do... The problem raised in assuming that government actions must have goals in order to be labeled *policy*”.

Los problemas públicos que son considerados como prioridad en la agenda pública son aquellos que pueden resolverse, sino es así, entonces no se trata de problemas que requieran la inversión de recursos públicos en tratar de mitigarlos o eliminarlos. Se observa que las acciones que permiten resolver este tipo de problemas se basan en el supuesto de que la

población objetivo a ser beneficiaria de una política pública adoptará una determinada elección. En este caso en particular, aquella definida por el gobierno: La regularización de la tierra.

Ayala (1999, p. 107) menciona que "las elecciones individuales y sociales no ocurren en el vacío, por el contrario, el entendimiento económico guía las elecciones proporcionando información sobre los costos y beneficios esperados".

Es por ello que, se debe conocer el problema, sus implicaciones, las posturas de los actores políticos y sociales que participan, y sus ideologías o visiones para que de esta manera se estructuren las posibles alternativas de solución. Para ello, estas alternativas deben ser comunicadas a los actores involucrados, quienes deben aceptarlas, de esta manera se garantiza un resultado satisfactorio en la implementación de dicha política pública.

Para analizar el tema de la regularización de asentamientos humanos irregulares se recurre a un modelo mixto bajo un enfoque racional-neoinstitucional. Es racional porque la problemática es grave, afecta a la población que invadió los terrenos del Puerto de Matamoros debido a que al vivir en la irregularidad no cuentan con la certidumbre jurídica que les brinda el poseer la escritura de su propiedad; así como al gobierno de los ámbitos local, estatal y federal porque las acciones gubernamentales previstas requieren primero resolver el problema de la informalidad. Es neoinstitucional debido a que plantea cuál es el papel que juegan las *instituciones*⁴, así como aquellas pautas comportamentales que tienen, en este caso, sus reglas de juego, estructuras y procedimientos. Para ello, las instituciones realizan acuerdos entre actores involucrados de acuerdo a su nivel en la estructura jerárquica, con base en un enfoque top-down o botton-up. Aquí optaremos por un enfoque top-down, en el cual el proceso de toma

⁴ De acuerdo con North (1995, p. 13), las instituciones son "las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana".

de decisiones e implementación de acciones proviene desde la cúpula gubernamental, hacia la población objetivo.

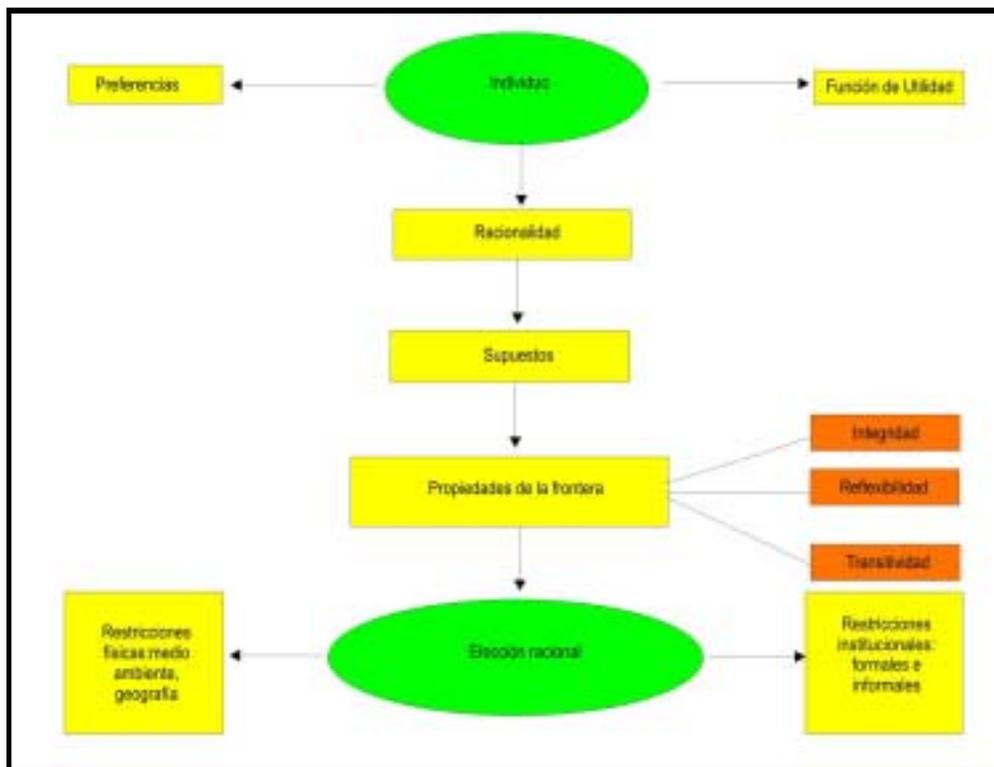
Un caso de estudio similar al que analizamos es el de la conformación de la agenda, en el caso de la política de los ancianos (Elder y Cobb, 1993). En este estudio, sus autores muestran como anteriormente se consideraba el problema del envejecimiento y de los ancianos como algo natural que debía resolverse en el plano individual, pero al ser incorporado en la agenda como temática relevante que enfrenta la realidad social, entonces cambia el concepto de vejez, siendo ahora definido como una categoría social distinta integrada por individuos que en razón de su edad merecen respeto a sus derechos, así como consideraciones especiales.

El abatir los asentamientos informales en el Puerto de Matamoros es también parte de la agenda. Estos asentamientos se encuentran habitados por grupos sociales vulnerables quienes viven en la pobreza y marginación, provenientes de otras entidades federativas (San Luis Potosí, Veracruz e Hidalgo) distintas a Tamaulipas que, para acceder a una vivienda, invadieron terrenos particulares. Esta población de escasos recursos es importante para los gobiernos porque representa votos⁵, es por ello que su problemática busca ser resuelta por los tomadores de decisiones quienes coinciden en que se deben velar y garantizar sus derechos sociales, siendo uno de ellos el derecho a la vivienda, que se encuentra resguardado en el artículo 4 Constitucional.

El modelo de la teoría de elección racional es claro al establecer que el individuo maneja una función de utilidad de acuerdo a sus preferencias, restricciones físicas, restricciones institucionales y la información que posea.

⁵ Fernandes (2011) explica que los habitantes tienen derechos por la ocupación que han tenido del suelo, y estos son reconocidos por los políticos y por los jueces.

Figura No. 1: Modelo de elección racional



Fuente: Ayala, p. 118.

Una limitante de la teoría de la elección racional, que escapa a ésta es la falta de información: Los individuos no poseen información completa. Por tanto, tiene que existir una racionalidad limitada, basada únicamente en elecciones guiadas por las expectativas de los participantes en la negociación.

En una decisión (elección), el individuo se enfrenta a un problema de incertidumbre. Jon Elster (1995, p. 31) afirma que de acuerdo con la teoría de la elección racional, "cuando enfrenta varios cursos de acción la gente suele hacer lo que cree que es probable que tenga mejor resultado general". Bajo este esquema, se debe contar con un ambiente controlado libre de conflictos, visiones distintas e intereses contrapuestos, lo cual en la realidad, sobre todo, económica y política, no existe.

En este punto, surge el teorema de Arrow que demuestra la inexistencia de una política racional que engloba la voluntad general, debido a que la política pública que se implementa obedece a una solución óptima que beneficia a la sociedad en general y a las élites gobernantes. Por tanto, se optó por un modelo mixto complementado con el neoinstitucionalismo. En el modelo neoinstitucionalista, el gobierno decide racionalmente qué le conviene a la sociedad, siendo sus políticas públicas encaminadas a que los individuos se beneficien como clientes de las instituciones políticas, por un derecho que les proporciona el mismo ente gubernamental. En esta selección, la alternativa "correcta", es aquella que el gobierno establece como tal, es decir, aquella pauta marcada que determinará la mayor utilidad funcional, por la cual la población sin lugar a dudas, optará.

Figura No. 2: Diferencias conceptuales según las distintas corrientes neoinstitucionales

	Nuevo Institucionalismo Económico	Nuevo Institucionalismo Sociológico	Nuevo Institucionalismo Político
Institución	Conjunto de reglas que son obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción.	Conjunto de marcos de referencia culturales que determinan el comportamiento de los actores.	Conjunto de mecanismo (rutinas) a partir de los cuales los individuos y organizaciones toman decisiones.
Actores	Concibe a los individuos y las organizaciones como actores racionales capaces de calcular el beneficio de obedecer o no las reglas. Tienen capacidad de promover el cambio de reglas.	Concibe a los individuos y las organizaciones como actores que buscan adaptarse a las reglas. No tiene capacidad de promover el cambio de reglas.	Concibe a los individuos y las organizaciones como actores que buscan satisfacer sus preferencias dentro de un marco institucional determinado. Se reconoce una capacidad limitada para promover el cambio de reglas.
Cambio Institucional	Se explica como producto de los ajustes marginales a las reglas que promueven los actores en su búsqueda por maximizar sus preferencias.	Se explica como el resultado de una adaptación de las instituciones al medio ambiente.	Se explica como el resultado de una constante tensión entre institución y medio ambiente, originada por la permanencia de las rutinas organizacionales.
Entidad Institucional	Los cambios promovidos por los actores son solo marginales y están influenciados por la presencia, entre otros factores, de costos de transacción e ideologías.	la adaptación institucional es un proceso evolutivo y ocurre pausadamente con el transcurrir del tiempo.	La adaptación institucional es un proceso evolutivo y ocurre pausadamente con el transcurrir del tiempo.

Fuente: Arias, p. 32.

En este análisis es incorporado conceptualmente el neoinstitucionalismo económico-político, debido a que los cálculos de los actores son económicos y se encuentran centrados dentro de

una estructura de organizaciones que actúa bajo un marco institucional que promueve un cambio de reglas, en función de las necesidades que gobierno requiere.

El neoinstitucionalismo proporciona una extensión de la teoría de la elección racional debido a que incorpora la *racionalidad procedimental*, que establece las reglas del juego de las instituciones que permiten obtener un beneficio; su *racionalidad limitada*, que guía en esta elección hacia aquella más viable y plausible determinada por las acciones de apoyo instituidas por el gobierno; y la *racionalidad expresiva*, en la cual todo individuo sabe que el poder obtener un título de propiedad le garantiza un mayor bienestar e incrementa en gran medida su patrimonio personal.

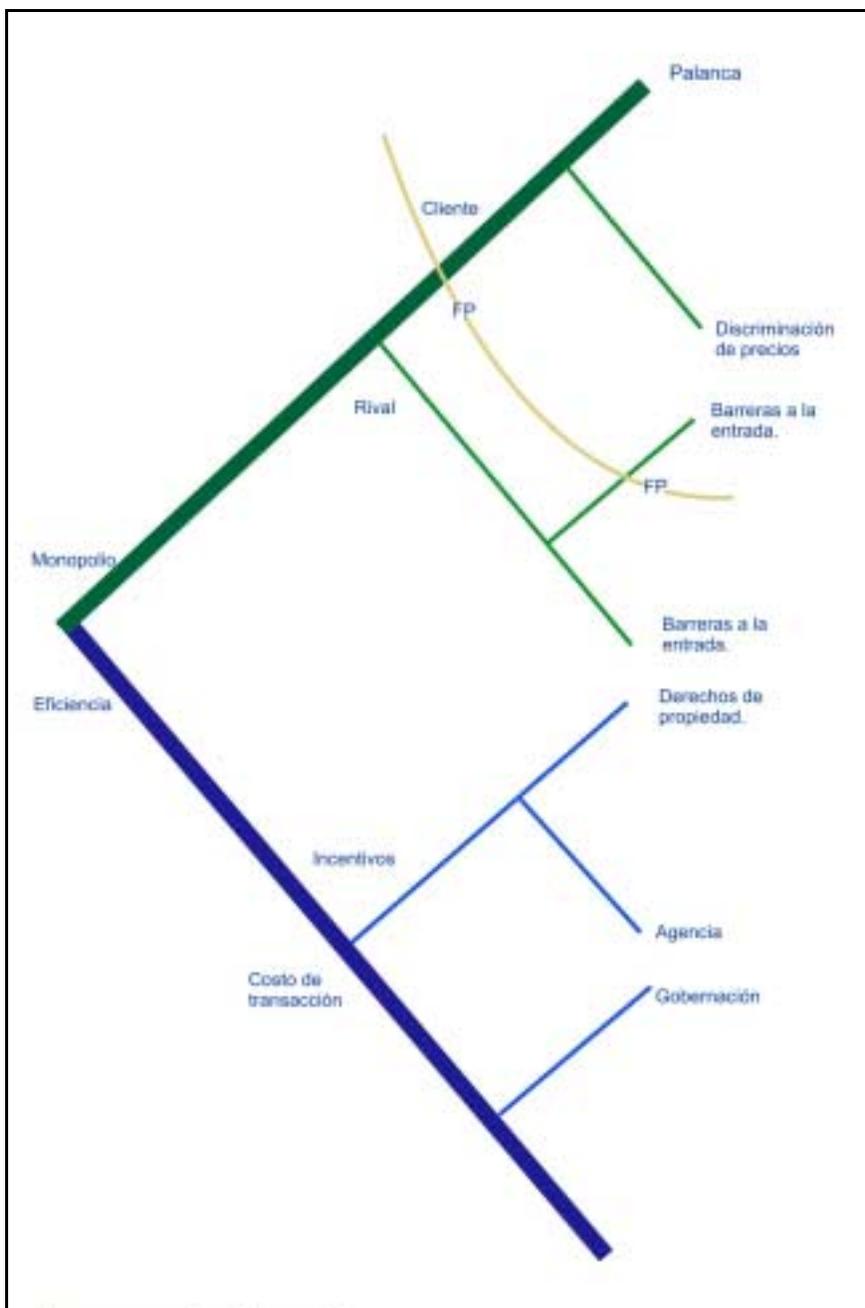
El neoinstitucionalismo trasciende al incorporar los derechos de propiedad, es decir, la especificación de un contrato, porque ahora los individuos no visualizan los beneficios a obtener en el corto plazo sino en el largo plazo y, el ser legítimo propietario de su lote (su vivienda), impacta positivamente en su proceso de acumulación del capital familiar.

A continuación se presenta un gráfico que ejemplifica el mapa cognoscitivo del contrato. En la parte superior se observa que en una economía monopólica sólo interesa a los participantes obtener una ganancia; mientras que en la parte inferior, que es la que se administra bajo un esquema de economía en competencia, se observa la búsqueda de una disminución de los *costos de transacción*⁶. Es aquí donde se ubican las instituciones gubernamentales, porque su finalidad es beneficiar a la colectividad. Es por ello que asumen el absorber la mayor parte de los costos y únicamente una proporción mínima del costo total es erogada por el beneficiario del título de propiedad y ello se debe a que de esta manera se vuelve el individuo partícipe del

⁶ En la política de vivienda, estos costos de transacción tienen que ver con la defensa de los derechos de propiedad, la adquisición de información, la negociación, el hacer cumplir los acuerdos y la contratación. Estos costos determinan la eficiencia de la política pública, cuando los costos son altos (por falta de información, entre otros), esta política fracasa.

proceso de regularización y se obtienen mejores resultados: Se envuelven en el proceso y como conocen los tiempos y dificultades que conlleva el trámite, esta información la transmiten a sus vecinos para que estén en conocimiento del estado que guarda su título de propiedad y tengan un poco de paciencia.

Figura No. 3: Mapa cognoscitivo del contrato



Fuente: Williamson, p. 34.

En el neoinstitucionalismo son importantes los costos de transacción que tienen que ver con los contratos. Esto se debe a que aquel individuo que tiene un contrato (un título de propiedad), le garantiza la exclusividad de su lote/bien inmueble; el cual puede posteriormente utilizarlo como medio de cambio en el mercado; así como la posibilidad de obtener un usufructo y protección de su propiedad privada, por parte del Estado. Gobierno interviene en las transacciones debido a que si los particulares lo hicieran por cuenta propia los costos se elevarían, es por ello que la regularización de tierras es un bien público.

Se establece que es un bien público debido a que gobierno asume casi la totalidad de los costos que se generan, desde lo que implica el pago de la expropiación de la superficie, los costos administrativos, los costos operativos, los sueldos de los funcionarios públicos (considerando a aquellos que trabajan en campo, así como quienes laboran en oficina y son parte del proceso de regularización de la tierra), el trámite de titulación, la provisión secuencial de los servicios de infraestructura básica en la zona⁷. La suma total de estos costos de transacción son producto de la toma de decisiones gubernamentales, de los procesos de negociación con los actores participantes, entre otros.

2. POLÍTICA PÚBLICA PARA LA REGULARIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS

2.1 Ubicación geográfica

El Mezquital se habilita como puerto pesquero mediante Decreto Presidencial publicado en el DOF (21 de julio de 1997). Se modifica su denominación para ser Puerto de Matamoros mediante DOF (29 de diciembre de 2009).

⁷ Esta provisión secuencial atiende a la teoría de la fila, porque aplican listas de espera: Los beneficiarios que cuenten con su escritura serán los primeros en obtener los servicios. De esta manera, quienes realicen posteriormente su trámite de escrituración, tendrán que esperar su turno en la provisión de infraestructura básica.

Figura No. 4: Puerto El Mezquital, Matamoros, México.



Fuente: Google Earth.

El Mezquital se localiza al norte del Estado de Tamaulipas, a 84 kilómetros de Matamoros. Sus coordenadas geográficas son 25°14'00" de latitud norte y 97°25'00" de longitud oeste.

La vía de comunicación terrestre es a través de la carretera No. 101 (Ciudad Victoria-Matamoros), a la altura de El Pereño, a 8 kilómetros al sur de la ciudad de Matamoros. Cabe señalar que la carretera no se encuentra en perfecto estado, existiendo tramos en buenas condiciones y otros no. En relación con la infraestructura básica, en este sitio no hay servicios, se les van a proveer ahora que se ha regularizado la tenencia de la tierra. Es por ello que no se cuentan con hoteles, y los restaurantes existentes, son pequeños.

2.2 Problemática

El Mezquital⁸ posee importancia debido a su ubicación geográfica estratégica. Es un punto nodal donde convergen flujos terrestres de comercio internacional entre EE.UU. y México, así como también Gobierno Federal y PEMEX tienen planeado llevar a cabo la exploración, perforación y explotación de nuevos yacimientos petroleros en la zona en sus aguas profundas, para con ello elevar las reservas, producción y exportación del crudo. Por tanto, se requiere de espacios suficientes para la instalación de empresas que apoyen a la industria desde tierra en la operación de las plataformas marítimas petroleras. Esta situación ha motivado acciones para regularizar los asentamientos humanos de la zona con factibilidad, los que no tengan viabilidad, serán reubicados⁹.

2.3 Marco normativo

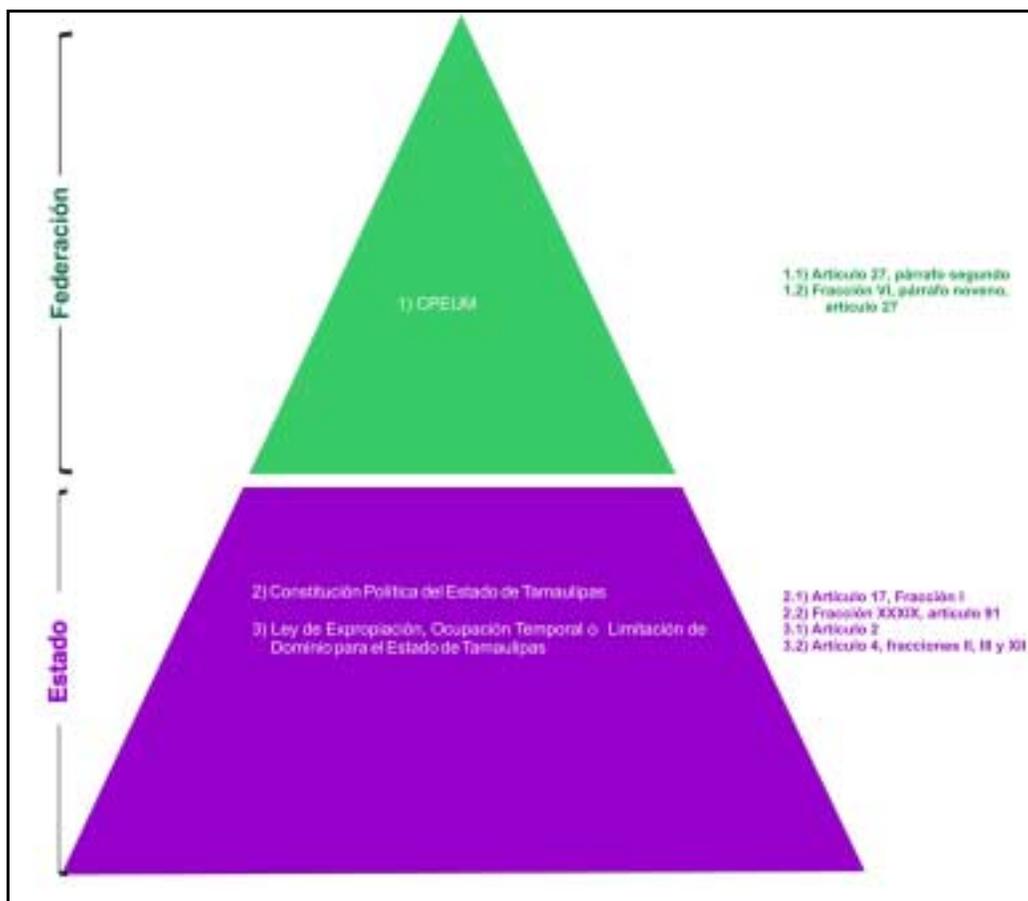
En el neoinstitucionalismo, es importante considerar el marco legal formal, es por ello que el análisis incorpora el sustento jurídico que proporciona la potestad al Estado para promover procesos de regularización de la tenencia de la tierra.

Bajo este esquema, se deben considerar los preceptos legales de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), que darán la suficiente certidumbre jurídica a la población objetivo de que su escritura constituye su patrimonio personal.

⁸ Se conforma el área de estudio por las cinco localidades que son: El Mezquital, Los Muletos (Gustavo Guajardo), La Capilla, Las Higuierillas y Las Flores.

⁹ Son 120 familias y 5 cooperativas pesqueras las que serán reubicadas dentro de la misma zona para no desarraigarnos.

Figura No. 5: Regulaciones



Fuente: Elaboración propia.

El artículo 27, párrafo segundo de la CPEUM prevé la expropiación de la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, únicamente por causa de utilidad pública y mediante el pago de correspondiente indemnización.

En la fracción VI, del párrafo noveno del artículo 27 de la CPEUM, los estados de la Unión tienen capacidad plena para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para la ejecución y prestación de obras y servicios públicos, al tiempo de precisarse que las leyes de los Estados determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación y expropiación

de la propiedad privada, sustentándose la declaración correspondiente por parte de la autoridad administrativa competente.

Artículo 17, fracción I de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, prescribe que el Estado reconoce a sus habitantes la inviabilidad de la propiedad privada, “la cual no podrá ser ocupada sino en virtud de expropiación, por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

Artículo 91, fracción XXXIX de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, asigna al Ejecutivo estatal la atribución de “acordar la expropiación por causa de utilidad pública con los requisitos de ley”.

Artículo 2, de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas (LEOTLD) dispone que la expropiación de toda clase de bienes sólo procederá por causa de utilidad pública, mediante indemnización, para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

Artículo 4, fracciones II, III y XII de la LEOTLD, señalan que es causa de utilidad pública la apertura, prolongación, ampliación o alineamiento de calles, boulevares, construcción de calzadas, caminos, pasos a desnivel, libramientos y túneles para facilitar el tránsito; la ampliación, saneamiento y mejoramiento de los servicios requeridos por las poblaciones y puertos; así como la creación, ampliación, regularización, saneamiento o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

2.4 Implementación del programa de regularización y titulación de la tenencia de la tierra

El ITAVU es el organismo responsable de apoyar a las familias de menores ingresos mediante programas de vivienda que contemplen la gestión de créditos ante organismos públicos. Uno de sus objetivos es el articular la política habitacional con el ordenamiento del territorio, para ofertar

suelo urbano que evite su ocupación al margen del marco legal, y al mismo tiempo, otorgue certeza jurídica, mediante la regularización y titulación de la tenencia de la tierra.

El ITAVU ejecuta cinco programas que son:

1. Investigación e implementación de nuevas tecnologías para la construcción de vivienda;
2. *Regularización y titulación de la tenencia de la tierra;*
3. Autoproducción asistida de materiales de construcción (bloqueras);
4. Oferta de suelo urbano;
5. Ampliación y mejoramiento de vivienda urbana o rural.

De acuerdo con el programa de *Regularización y Titulación de la Tenencia de la Tierra*¹⁰, para El Puerto de Matamoros se emite la Declaratoria de Utilidad Pública¹¹ para una superficie de 288-74-81.13 has., para la cual se proyecta una reserva de crecimiento habitacional¹², un corredor urbano y un área de desarrollo industrial. Esta superficie es dividida en dos polígonos, Polígono 1 con 203-11-20.80 has. y el Polígono 2 con 85-63-60.33 has.

El ITAVU elaboró el Estudio Técnico Justificativo, posteriormente emitió la Declaratoria, notificándose al dueño. Para ello se realizó la publicación doble en el POE Núm. 140 (23 de noviembre de 2011) y el Núm. 143 (30 de noviembre de 2011). Al haberse realizado el acuerdo, se envió el expediente administrativo a la Secretaría General de Gobierno para decretar el Acuerdo General de Expropiación por causa de utilidad pública.

¹⁰ Fundamentado en los artículos 37-40 de la Ley para el Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas y artículo 5 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas. En sus antecedentes tenemos que se habilita con carácter de puerto mediante el Decreto Presidencial, publicado en el DOF (21 de julio de 1997); se modifica la denominación para ser Puerto de Matamoros, en el DOF (29 de diciembre de 2009). El Plan Parcial de Desarrollo del Puerto El Mezquital es publicado en el POE No. 83 (17 de octubre de 1998).

¹¹ La Declaración de Utilidad Pública obedece al cumplimiento de la función social de la propiedad que se encuentra plasmado en la mayoría de las constituciones, la cual tiene como finalidad otorgarle al suelo el mejor uso posible.

¹² Está prevista la construcción de 10,784 viviendas para los trabajadores de PEMEX y los de otras empresas, de esta manera no tendrán que trasladarse a Matamoros, sino podrán vivir en su área de trabajo.

Posteriormente, se realizó una segunda doble publicación, que son la Núm. 13 (31 de enero de 2012) y la Núm. 16 (7 de febrero de 2012), para establecer la regularización del asentamiento humano, así como se incorpora la mención del descubrimiento de yacimientos petrolíferos en el área de interés.

2.5 Regularización de los asentamientos humanos

Esta zona se conforma por asentamientos irregulares establecidos de forma anárquica. La labor del ITAVU fue exitosa porque lograron dar “forma” a la distribución de viviendas, brindándoles accesos, para que cada vivienda tuviera una salida con su correspondiente calle. Es mediante el acta administrativa interna que se inscribe el decreto expropiatorio y se generan las fincas 83201 y 83202, que conforman los asentamientos regularizados, definiendo el crecimiento de la mancha urbana, así como otorgando espacios para el desarrollo industrial.

Tabla No. 1: Distribución de usos, destinos y reservas

Uso de suelo	Hectáreas	
	Primera Etapa	Segunda Etapa
Desarrollo habitacional	75.40	73.45
Desarrollo turístico	194.70	131.60
Desarrollo industrial	85.70	246.40
Zona hotelera	172.00	133.20
Reserva ecológica	695.50	
Corredor turístico	156.90	
Desarrollo pesquero	12.40	92.10
Corredor urbano	64.10	
Recinto portuario	496.67	
Secretaría de Marina	16.11	
Ecoturismo	101.90	
Subcentro urbano	7.30	
Desarrollo acuícola	151.00	

Fuente: SCT.

Las zonificaciones y usos del suelo por tipos fueron caracterizados de acuerdo a las dos etapas de desarrollo. Las hectáreas que se desarrollarán principalmente son la reserva ecológica (695.50), el recinto portuario (496.67), desarrollo industrial (332.10), desarrollo turístico (326.30) y desarrollo habitacional (148.85).

Al concluir el proceso de regularización, se continuó con los dictámenes respectivos, entre ellos los de factibilidad, servicios, incorporación de los asentamientos irregulares localizados en la zona. Estos asentamientos no cuentan con servicios de infraestructura básica, es por ello, que ITAVU proveerá a los pobladores de la zona, de forma secuencial, dichos servicios.

Para iniciar con el proceso de titulación se requirió sensibilizar a la población, explicándoles que una alternativa que los beneficiaría es el trámite de sus escrituras, para convertirse en legítimos propietarios de su lote/bien inmueble. Mediante un censo en donde se relacionaron los datos de los terrenos con sus propietarios se registró a la población beneficiaria de la titulación.

Al regularizar el terreno se compró a su propietario, posteriormente se conformaron cinco sectores que fueron los que tenían viabilidad para ser escriturados. Una vez elaborados los planos, éstos fueron enviados al Ayuntamiento de Matamoros para que los sometieran al pleno del Cabildo a su aprobación. Al ser aprobados son registrados ante el Registro Público de la Propiedad que corrobora su factibilidad y les asigna una finca.

Una vez asignada la finca, empieza la contratación para escriturar. En este proceso intervienen tres áreas del ITAVU: La técnica, financiera y jurídica. Cada área debe comprobar que esté correctamente realizado el trámite que llevan a cabo para que así continúe el proceso.

Se certifica ante notario la contratación y posteriormente, es devuelta y enviada al Instituto Registral y Catastral del Municipio de Matamoros. Al ser certificada, es posible iniciar la escrituración. Cada escritura es entregada a su respectivo beneficiario, Gobierno del Estado de Tamaulipas lo realiza mediante un evento público en donde el Gobernador del Estado, el Secretario de Desarrollo Social o el Director General del ITAVU, pueden hacer la entrega correspondiente.

Como se mencionó anteriormente, el costo del trámite es simbólico porque aproximadamente son \$500.00 (quinientos pesos 00/100 M.N.) lo que paga el beneficiario. Si el lote se encuentra sin habitar el costo se incrementa, siendo este de \$1,800.00 (un mil ochocientos pesos 00/100 M.N.).

3. MODELO NEOINSTITUCIONALISTA

En este enfoque mixto, el neoinstitucionalismo aporta una *racionalidad procedimental* la cual guía a los beneficiarios para realizar su titulación, debido a que mediante este procedimiento (reglas marcadas por las organizaciones) se obtiene una maximización de las utilidades. En este caso, al elegir la opción racional colectiva sí se conduce a una maximización del bienestar individual, debido a que las familias, cuando obtienen la escritura les genera mayores beneficios.

Los gobiernos deben procurar que las políticas públicas que se implementen propicien el mayor bienestar social posible debido a que éstos enfrentan una situación de recursos escasos frente a un número ilimitado de necesidades requeridas por parte de los ciudadanos. Es por ello que los recursos económicos que los gobiernos invierten para la implementación de planes y programas deben ser racionalmente utilizados, anticipándose a las preferencias de los ciudadanos y a su aceptación de estas políticas públicas.

Los derechos de propiedad (la escritura), es un bien valioso para el beneficiario. Es un incentivo de que cualquier inversión que él realice en tiempo, recursos económicos, entre otros, se encuentra bien invertida debido a que al final obtendrá un mayor beneficio.

Anteriormente la propiedad era colectiva, en el momento en que aparece la propiedad privada, se va percibiendo el inicio de un círculo virtuoso porque los individuos comienzan a buscar una mejor calidad de vida, en este caso, ITAVU les proporcionará los servicios de infraestructura básica de manera secuencial.

Bajo los términos de eficiencia, los derechos de propiedad reducen la incertidumbre, al obtener el título de la propiedad. De esta manera se establecen las reglas del juego porque los beneficiarios ahora deben proceder al pago de sus obligaciones, es decir, el impuesto predial, lo cual proporcionará un mayor beneficio a Matamoros. Los recursos obtenidos por esta vía serán posteriormente invertidos en obras y servicios para la localidad.

4. RESULTADOS

El programa de regularización para el Puerto de Matamoros se conforma por 720 terrenos (Figura No. 6) de los cuales sólo se han entregado 309 escrituras debido a que la mayoría de los beneficiarios no se han acercado a realizar su trámite en ITAVU.

Figura 6: Regularización de la zona, conformación del asentamiento



Fuente: ITAVU.

Se preguntó a quienes no han realizado la titulación el por qué, su respuesta es de que no la requieren, no les interesa, entre otras. Aquellos morosos en realizar su trámite, al observar que sus vecinos ya tenían su título de propiedad, en ese momento se interesaron por obtener el

propio y se dirigieron a ITAVU a solicitar su trámite. Para abatir el rezago, ITAVU realizará una campaña de concientización dirigida a quienes aún no tienen su documento, invitándolos a que a través de un pago mínimo de \$3,000.00 (tres mil pesos 00/100 M.N.), inicien el proceso.

La política pública de regularización ha permitido que continúen avanzando las obras de construcción de las escolleras norte y sur, así como la reconstrucción de las existentes. De esta manera, se espera que opere formalmente el Puerto de Matamoros en agosto de 2015.

La próxima obra que se realizará en la zona es la construcción de una terminal de PEMEX para facilitar la transportación de los insumos requeridos a aguas profundas, la cual cuenta con una inversión de \$1,800 mdp (mil ochocientos millones de pesos).

En un futuro cercano se establecerán unas 10,784 viviendas en la zona, de acuerdo a cifras prospectivas de la Secretaría de Obras Públicas de Gobierno del Estado de Tamaulipas.

5. PROPUESTA

Dentro del tema de la regularización, dos cuestiones a considerar es el continuar manteniendo el ordenamiento territorial de la zona, así como el garantizar opciones constructivas de vivienda de bajo costo.

El trabajo realizado por ITAVU en El Mezquital fue lento, pero fructífero. Se han escriturado casi un 50 por ciento de los terrenos y poco a poco toda el área se regularizará. Se tiene previsto que en las áreas destinadas para el crecimiento habitacional se los otorguen lotes, bajo un esquema de crecimiento ordenado de la mancha urbana, porque se trata de un área estratégica de tipo comercial, industrial, militar y turística. Así que muestra un gran potencial de crecimiento, así como una fuente importante de derrama económica en la zona.

Existen trabajos de investigación orientados a la construcción de vivienda costera sustentable de bajo costo, sobre todo, al contextualizar que la población de la zona que se ha regularizado es de escasos ingresos. Esta vivienda social puede ser edificada mediante bloques de tierra comprimido y su costo es de \$158,360.00 (ciento cincuenta y ocho mil trecientos sesenta pesos 00/100 M.N.), es decir, \$2,019/m²¹³.

Esta sería una opción viable para construir casas que se adecuen a los materiales existentes en la zona, así como a las condiciones climáticas, siendo amigable con el ambiente. Un término que han acuñado especialistas en el tema medioambiental es el de la utilización de “ecotecnias”, refiriéndose a que las ecotecnias para el ahorro de agua y energía que deben ser incorporadas en las viviendas.

¹³ Proyecto: Convenio TAMPS-2005-C08-03. Una vivienda estándar tiene un costo de \$3,500/m². La construcción de esta vivienda genera un ahorro del 42.1%.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

API (2006) *Programa Maestro de Desarrollo Portuario 2006-2011. Puerto El Mezquital, Matamoros, Tamaulipas*. Administración Portuaria Integral de Tamaulipas: México.

Ayala Espino, José (1999) *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. FCE: México.

Curzio, Leonardo (1998) *Toma de decisiones. Cuadernos de orientación metodológica 3*. IFE: México.

Dye, Thomas R. (2001) *Top down policymaking*. Chatam House Publishers. USA.

Elder, Charles D. y Cobb, Roger W. (1993) *Formación de la agenda: El caso de la política de los ancianos*. En: Aguilar Villanueva, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa. Capítulo 1.

Fernandes, Edésio (2011) *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. USA: Lincoln Institute of Land Policy.

Elster, Jon (1995) *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa.

North, Douglass C. (1995) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE: México.

Williamson, O. (1985) *Las instituciones económicas del capitalismo*. FCE: México.

REVISTAS

Arias de la Mora, Roberto (2011) Una lectura crítica sobre el pensamiento neoinstitucionalista en *TEACS*. Año 03, Número 06. Junio 2011, pp. 25-40.

MANUAL

INFONAVIT (2014) *Manual Explicativo vivienda ecológica. Hipoteca verde*. INFONAVIT: México.