

## EL ESTADO Y SU INTERVENCIÓN EN LA CRISIS DE LA VIVIENDA (1973-1980) SEGUNDA PARTE

■Arnoldo Díaz\*

### FOMERREY Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA CIUDAD

Ya se ha explicado como el Estado busca intervenir en la economía y en la sociedad con la vivienda como problema central. En la primera cuestión el Estado interviene con una serie de reformas fiscales que repercuten de manera directa en el desempeño de la economía urbana buscando cristalizar el control que tiene sobre ella; en la segunda cuestión se ha hablado sobre la creación de organismos para llevar a cabo este objetivo, que es lo que podemos contemplar como el papel de FOMERREY en este proceso.

Ya se ha mencionado que la propuesta de la creación de FOMERREY y su institución se lleva a cabo por el gobernador interino de Nuevo León, Luis M. Farías en 1973, año que resulta coyuntural para el problema de la vivienda en la localidad ya que en marzo se crea la colonia Tierra y Libertad a manos de migrantes organizados (1) y unos cuantos meses después se crea el fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey.

Esta respuesta prácticamente inmediata por parte del gobierno es el primer indicio de que este organismo es precisamente una táctica para detener las invasiones masivas por parte de los colonos, y lo que confirma esta hipótesis es que de hecho lo lograron: "La competencia que se establece entre Tierra y Libertad y FOMERREY por atraer al mayor número de pobladores, es poco a poco ganado por este último. [...] de hecho a partir de 1976, Tierra y Libertad ya no organiza más invasiones masivas (2)".

Este "logro" que representa FOMERREY comienza en 1974 cuando entra en acción. En el informe de gobierno de Zorrilla de 1974 se presumen 18 uniones de poseionarios regularizados (3 078 familias) y 1 630 familias que se han trasladado a los fraccionamientos populares (28 000 personas con tenencia legalizada) (3) estos datos evidencian que el papel de FOMERREY para su primer año de funcionamiento va más allá de la regularización de la tenencia de la tierra como suele creerse.

La función de la creación de la vivienda para 1974 no es exclusiva de FOMERREY, pero es particularmente importante la acción de este organismo



Después de la lluvia

\*Licenciado en Historia y Estudios de Humanidad por la U.A.N.L. Se desarrolla como investigador independiente en las revistas comunitarias "Ave. Aztlán" y "Nuestra Voz"

por crear predios en zonas urbanas. Organismos como el INFONAVIT, el FOVISSSTE, el INDECO y la CORETT que para este mismo año urbanizan y crean nuevas zonas para la vivienda en el área urbana van siendo desplazados poco a poco a zonas rurales, disminuyendo su participación en el conflicto de la vivienda que se da en el Área Metropolitana de Monterrey (4).

Por esto, podemos destacar la creación de los dos primeros fraccionamientos por parte de FOMERREY. Aunque no se tienen especificaciones sobre las fechas de fundación se menciona en primer lugar al fraccionamiento del Topo Chico, situado prácticamente a lado de la colonia Tierra y Libertad, que se presume con 430 lotes para 3 000 personas; y en segundo lugar se contaba con el fraccionamiento de La Fama, ubicado en el municipio de Santa Catarina, siendo el más grande ya que contaba con 1 200 lotes para 8 400 personas. La única información que se encontró sobre el costo de los fraccionamientos menciona que en el primero se pagaba por cinco años la cantidad de \$70 pesos mensuales, mientras que en el segundo oscilaban entre \$90 y \$120 pesos mensuales (5). Si bien no se mencionan las condiciones para la variación de precios, puede suponerse que el bajo precio del fraccionamiento del Topo Chico es factor determinante en el proceso de desarticulación del movimiento encabezado por la colonia Tierra y Libertad. Aunque hay que dejar en claro que muy seguramente este costo es únicamente por el hecho de poseer una tenencia legalizada, ya que el proceso de construcción de la vivienda corre por cuenta de la familia que desea habitarla, es decir, se llevaba a cabo un proceso de autoconstrucción (6).

Ya para 1975 los avances de FOMERREY son impresionantes. Se reportan 7 300 familias con tenencia regularizada, de las cuales 5 300 vivían en los fraccionamientos creados por FOMERREY y 2 000 que se regularizaron en sus predios tomados. Para este año se registran siete fraccionamientos nuevos que se ubican dos en Monterrey, dos en Guadalupe, uno en San Nicolás de los Garza, uno en Escobedo y uno en Ciénega de Flores (7), estos dos últimos representan una expansión de las actividades de FOMERREY al ser para ese momento municipios fuera del área metropolitana.

En este año es donde se deja en claro que FOMERREY es un organismo que va más

allá de la regularización y de la creación de los fraccionamientos, se le atribuye a este organismo el crédito por crear en sus colonias dispensarios médicos y farmacias, huertos familiares, tiendas Conasupo, comercios y servicios con crédito directo del Banco del Pequeño Comercio, instala tiendas para la venta de productos de los colonos, crea 300 empleos en la industria y en su misma bolsa de trabajo, da asesoría y financiamiento para la autoconstrucción que se mencionaba anteriormente, comienza con la distribución del transporte hacia las zonas marginadas, construye tuberías para el agua potable y escuelas en sus fraccionamientos (8).

Aunque estas medidas tomadas por FOMERREY no fueron del todo exitosas, son suficientes para dotar a éste el carácter de *organismo intermedio* basado en la teoría neoinstitucionalista en el que se da la categoría de organismos:

*A los cuerpos políticos (los partidos, el senado, la cámara de diputados, los ayuntamientos y las agencias reguladoras); los cuerpos económicos (las empresas, los sindicatos y las cooperativas); los cuerpos sociales (las iglesias, las asociaciones deportivas, los clubes sociales); los órganos educativos (escuelas, universidades, centros de capacitación) (9).*

Pero Douglass North no limita la existencia de organismos que contengan características de cualquiera de los cuatro tipos de cuerpos o su campo de influencia, es decir, es posible la existencia de un organismo que influya en la política como en la economía y viceversa, de hecho se puede considerar a FOMERREY como un organismo con estas características, ya que si bien funciona como una agencia reguladora también cumple la función de la creación de cooperativas, talleres industriales y empleos de manera directa e indirecta para la gente que se regulariza a través de este organismo.

Esta es tal vez la característica de FOMERREY que ningún otro organismo regularizador va a poder llevar a cabo, lo que convierte a éste en el organismo estatal más efectivo en materia de vivienda durante la crisis de la década de los setenta hasta nuestros días.

El gobernador Pedro Zorrilla en sus informes de gobierno de los últimos años presume de la efectividad de FOMERREY, de hecho, menciona que



Ojo del tiempo

para 1976 se resolvió el 30% del problema detectado de viviendas irregularizadas (10), incluso asegura que tan solo para el año siguiente el 50% de las viviendas marginadas ya tienen una situación jurídica adecuada, es decir, una tenencia legalizada (11).

Pero como es de esperarse, estos porcentajes concentran dos problemas básicos; el primer problema de estas declaraciones es que el 50% restante sigue siendo una cantidad bastante significativa del problema, incluso para 1980 Martínez Domínguez expone que aun después de todas las acciones de FOMERREY existen a principio de esa década 500 000 habitantes sin propiedad regularizada, por lo que pretende resolver la cuestión creando el Plan Tierra Propia (12). El segundo problema en cuanto a la revisión de la efectividad de FOMERREY en los años tratados es el hecho de que se mide principalmente, y quizá solamente, en el número de viviendas regularizadas y no en viviendas dignas.

Esto deja al descubierto, aunque parezca obvio, que el interés entonces del Estado gira en torno a la

propiedad privada, en donde la solución a la crisis de la vivienda se resuelve al legalizar la propiedad, dejando de lado las cuestiones sociales, y aunque FOMERREY presume de fomentar medidas más allá de la regularización para la solución del problema, no se pudieron encontrar datos que especificaran la creación de estos establecimientos más que la existencia de siete centros del DIF (13). De hecho, es sabido que estas colonias hacia 1990 aún no estaban completamente urbanizadas, y que durante las dos décadas siguientes el proceso de urbanización, es decir, de introducción de los servicios básicos para el uso personal y colectivo, sigue sin terminarse en una gran cantidad de fraccionamientos de FOMERREY.

Aún con esto, FOMERREY demuestra ser el organismo capaz de controlar la situación de la vivienda con el fin de la toma masiva de la tierra por parte de Tierra y Libertad en 1976 y por ser uno de los organismos del estado de Nuevo León que mayor aportación económica recibía, teniendo un presupuesto directo de 563 millones de pesos entre 1973 y 1979 (14). Aún con la salida de Pedro Zorrilla de la gubernatura y con Alfonso Martínez Domínguez enfocado en sacar adelante el Plan Tierra Propia, éste le concede a FOMERREY en su primer año de gubernatura 3 567 687 metros cuadrados en el área metropolitana de Monterrey (15) para la creación de nuevos fraccionamientos.

Pero quizá la muestra más concreta de la transformación de FOMERREY como el organismo en materia de vivienda hegemónico es la incorporación de los diversos programas estatales que tenían funciones parecidas a las de FOMERREY en la década de 1990, como es el caso del Plan Tierra Propia, algunas dependencias municipales, además de concentrar y regular las actividades de organismos de nivel nacional tales como el Infonavit (16). De esta manera, gracias a su carácter político y económico FOMERREY logra establecerse como una medida de control social, desarticulando movimientos y fortaleciendo al aparato estatal, específicamente al aparato corporativista del Partido Revolucionario Institucional.

## CONCLUSIONES

Debemos comprender, que esta crisis de la vivienda no es un caso aislado en la historia regional, sin duda, es parte de un proceso sujeto a la economía

capitalista, siendo que ésta se caracteriza por un desarrollo contradictorio e inestable (17). Por lo que se puede asegurar que el conflicto por la vivienda toma nuevas formas según la época, que, hasta lo que se ha podido identificar, giran en torno a la toma de la tierra y a las respuestas estatales para con ésta.

Podemos concluir diciendo que la intervención estatal desarrollada durante la crisis de la vivienda en la década de los setentas se manifiesta primero en los discursos ideológicos que buscaban la *justicia social y la viabilidad económica* que puede traducirse en un discurso conciliador por parte del gobierno ante los múltiples movimientos sociales y armados que amenazaban su estabilidad y a la conciencia que adquieren los gobernantes de la falta de una distribución justa de la riqueza en Nuevo León, lo cual no quiere decir que en realidad tomen acciones para solucionar la distribución inequitativa, pero si los lleva a tomar medidas que intenten suavizar este conflicto como es el caso de la Reforma Fiscal Estatal de 1975.

En segundo lugar, podemos concluir que la intervención estatal en la economía durante la crisis de la vivienda en Nuevo León se materializa con la Reforma Fiscal Estatal, que entre sus efectos más importantes tendrá el presionar a los dueños de terrenos baldíos para que los utilicen o paguen un impuesto predial que aumenta cada dos años según la reforma en la recatastración, lo que va a disminuir la especulación de la tierra y va a incentivar la creación de nuevas viviendas, fábricas y demás establecimientos en la zona urbana, haciendo de ésta una zona más dinámica y reduciendo así el precio del impuesto. Sin embargo, va a ser uno de los principales factores para el aumento de los costos en los años siguientes en materia de vivienda que ocasionará nuevos problemas y una nueva reforma que estimula la inversión privada, siendo ésta uno de los primeros pasos al neoliberalismo y un factor importante para el desarrollo urbanizador de las décadas siguientes.

Por último, FOMERREY es la política pública que se desarrolla como respuesta en Nuevo León ante la ineficiencia del gobierno federal al tratar el problema de la vivienda, teniendo en cuenta las características de este problema a nivel estatal, adecuándose a las necesidades y condiciones socioeconómicas de los actores de las viviendas irregulares. Es también el organismo que consolida

al gobierno estatal, logrando a través de sus acciones el prescindir de la intervención empresarial para la solución del problema de la vivienda que anteriormente era gestionado por este sector. Siendo así, FOMERREY, un organismo con funciones políticas y económicas que transforma las normas formales de la institución del acceso a la vivienda y la dinámica urbana de la ciudad a partir de ésta época hasta nuestros días, consolidándose, como se mencionó, como el organismo hegemónico en materia de vivienda a nivel estatal.

Sin embargo, tenemos que tomar en cuenta que las crisis en el sistema capitalista se manifiestan de manera cíclica con nuevas características pero que en esencia se mantienen en el proceso histórico, por lo que estas medidas gubernamentales no son más que soluciones temporales y crean las condiciones para un nuevo auge (18).



Pajaro de presa

## NOTAS

- 1 Pozas, "El Migrante", 1999
- 2 *Ibid*, p. 29
3. Informe de Gobierno de Pedro G. Zorrilla Martínez, 1 de marzo de 1975, HCENL, Actas 142-170
4. Hace falta un estudio sobre la situación de la vivienda y en general de la tenencia de la tierra en las zonas rurales en este periodo. Se encontró información de las actividades de estas agrupaciones pero se tuvo que dejar de lado por el enfoque urbano del estudio.
5. Informe de Gobierno de Pedro G. Zorrilla Martínez, 1 de marzo de 1975, HCENL, Actas 142-170
6. Quien ha desarrollado ampliamente el tema de la autoconstrucción urbana es el Dr. José Ricardo González Alcalá.
7. Informe de Gobierno de Pedro G. Zorrilla Martínez, 1 de marzo de 1976, HCENL, Acta 00228
8. Informe de Gobierno de Pedro G. Zorrilla Martínez, 1 de marzo de 1976, HCENL, Acta 00228
9. North, *Instituciones*, 2006, p. 15
10. Informe de Gobierno de Pedro G. Zorrilla Martínez, 1 de marzo de 1976, HCENL, Acta 00228
11. Informe de Gobierno de Pedro G. Zorrilla Martínez, 1 de marzo de 1977, HCENL, Acta 0058
12. Informe de Gobierno de Alfonso Martínez Domínguez, 19 de junio de 1980, HCENL Acta 092. Si bien el Plan Tierra Propia sobrepasa los objetivos de este trabajo se puede mencionar que para 1980 este plan entrega 8 536 títulos de propiedad.
13. Informe de Gobierno de Pedro G. Zorrilla Martínez, 1 de marzo de 1979, HCENL, Acta 0324
14. Informe de Gobierno de Pedro G. Zorrilla Martínez, 1 de marzo de 1979, HCENL, Acta 0324
15. Informe de Gobierno de Alfonso Martínez Domínguez, 19 de junio de 1980, HCENL Acta 092.
16. González, "Políticas", 1995.
17. Semo, *La crisis*, 1978
18. Semo, *La crisis*, 1976, p. 67

## FUENTES DE ARCHIVO

HCENL H. Congreso Estatal de Nuevo León

## HEMEROGRAFÍA

Av. *Aztlán*, Monterrey, Nuevo León

## BIBLIOGRAFÍA

- Altwater, Elmar, "Estado y Capitalismo: notas sobre algunos problemas de intervención estatal", en *Cuadernos Políticos*, número 9, Editorial Era. México, D.F. <<http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.9/CP.9.3.ElmarAltwater.pdf>> [Consulta: 10 de junio de 2014.]
- González Alcalá, José Ricardo, "Políticas de vivienda para personas de escasos recursos en el AMM, una visión gubernamental", tesis de maestría en Trabajo Social, UANL, 1995.
- Martínez Torres, Edmundo, *FOMERREY: Una promesa cumplida de justicia social*. Fomento Metropolitano de Monterrey, 2009.
- Neira, Hilda Patricia, "Los asentamientos irregulares y la valorización del suelo urbano" en en Zuñiga, Victor y Manuel Ribeiro (comp.) *La marginación urbana en Monterrey*. UANL, 1990
- North, Douglass Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. 2006
- Pozas, María de los Ángeles, "Los marginados y la ciudad" en Zuñiga, Victor y Manuel Ribeiro (comp.) *La marginación urbana en Monterrey*. UANL, 1990
- Semo, Enrique, *La crisis actual del capitalismo*. Ediciones de Cultura Popular, 1978
- Valenzuela, Samuel, "La problemática habitacional de los grupos de bajos ingresos de Monterrey - una propuesta de acción", tesis de maestría en Ciencias para la Planificación de Asentamientos Humanos, UANL, 1981.
- Vellinga, Menno, *Desigualdad, poder y cambio social en Monterrey*. Siglo XXI, 1988.



Sin título