

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

■ ■ Arnoldo Díaz*

INTRODUCCIÓN

La crisis de la vivienda se manifiesta en Monterrey a principios de la década de 1970 cuando la ciudad era incapaz de proveer vivienda digna. Este artículo tiene como objetivo puntualizar la participación del Estado en dicha crisis, optando por diferentes estrategias que se van modificando con la interacción entre el movimiento popular urbano y la inversión privada. A través de la crítica historiográfica analizaremos las características del proceso en que el Estado interviene en la economía a través de políticas públicas de regularización de los predios utilizados para la construcción de viviendas para la gente de escasos recursos.

Los problemas de la vivienda, es decir, los altos precios o escases de la misma, generaron en la década de 1970 múltiples movimientos sociales que se proponían asegurar este derecho en Nuevo León. Ante los intentos y logros de estos movimientos -como es el caso de los colonos de Tierra y Libertad que lograron mantener de manera autónoma diversas colonias al norponiente de Monterrey- el Estado buscó la manera de ejercer su control sobre estos movimientos y estas nuevas colonias.

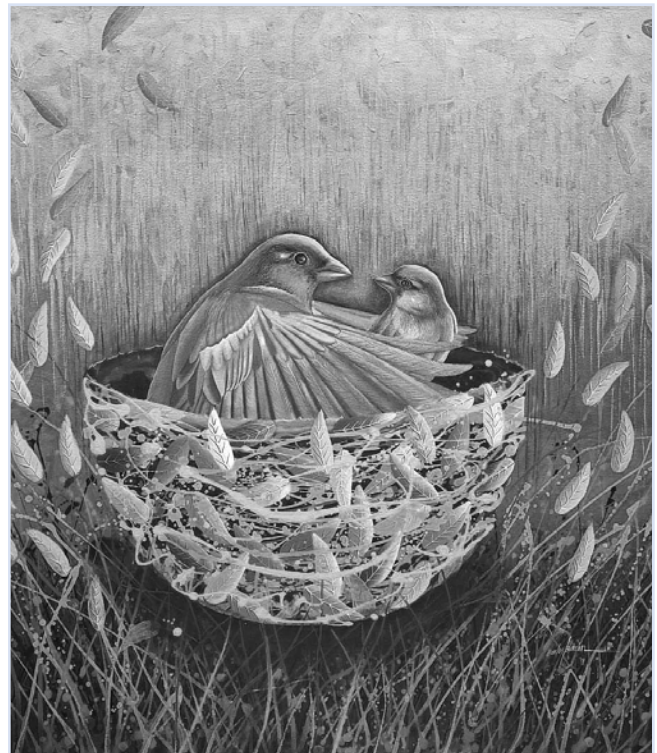
Es así como podemos visualizar al acceso a la vivienda como el eje central de este trabajo, dándole el carácter de institución siguiendo los postulados del neoinstitucionalismo de Douglas North quien explica que:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades

evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. (1)

Visualizamos el acceso a la vivienda una institución ya que éste da lugar al establecimiento de normas que regulan las reglas del juego y de organismos que se ocupan de transformar o mantener estas reglas, siendo el estudio de las características de los organismos encargados de la cuestión de la vivienda el punto principal de este trabajo.

Cabe mencionar que no visualizamos a la propiedad de la tierra en sí como una institución ya que la humanidad no tiene necesidad de propiedades, sino de viviendas, siendo el acceso a ésta una institución mucho más antigua que la propiedad entendida en



*Licenciado en Historia y Estudios de Humanidades por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Se desarrolla como investigador independiente en las revistas comunitarias Av. Aztlán y Nuestra Voz.

los esquemas capitalistas. Debe mencionarse también que existe una enorme diferencia entre ser propietario de una casa a dueño de tierras, pasamos a explicar esto con el caso local.

Tras la revolución mexicana en Monterrey fue la inversión privada la encargada de crear viviendas alrededor de las fábricas y talleres. La propiedad de esa tierra estaba en manos privadas, pero las habitaban familias trabajadoras a las que se les descontaba del salario. Hasta 1960 ésta fue la tendencia de población, pero la gente que comenzó a llegar a la ciudad no encontraba lugar en la gran industria y por lo tanto su acceso a la vivienda se veía completamente limitado. (2)

No existía para entonces una forma en la que el Estado pudiera proporcionar vivienda digna, Hilda Neira identificó tres formas básicas de ocupación territorial para este periodo: la clandestina, la permitida y la legal. Dentro de las tres existen diferentes maneras de llevarlas a cabo, de todas la única que es completamente dependiente del Estado es la de tierras rurales que se convierten en ejidos; en el resto, el Estado es un actor extra. (4)

Como hemos ya señalado es a partir de la década de 1970 en que el Estado pretende intensificar la lógica de su intervencionismo en los aspectos económicos, por el cual el gobierno federal buscó la creación de organismos cuya función giró en torno a la *regularización* de la tierra, es decir, organismos encargados de darle un valor legal a las casas construidas fuera de todo marco legal urbano; destacando a nivel nacional el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) que en Nuevo León no tuvo el impacto esperado, por lo que el gobierno estatal se verá obligado a crear el Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY) organismo con la misma tarea que el anterior pero con requisitos más flexibles que éste.

Este artículo tiene como objetivo analizar las características del proceso en el que el Estado interviene en la economía a través de las políticas públicas de regularización de los predios, específicamente los urbanos, utilizados para la construcción de viviendas para la gente de escasos recursos buscando su desarrollo en la vida urbana. Centrándonos en la crisis de la vivienda de 1973 a 1982, el desarrollo de los organismos involucrados y

las transformaciones fiscales que se ven involucradas en el proceso ya mencionado.

JUSTICIA SOCIAL Y VIABILIDAD ECONÓMICA

Para comprender las acciones del Estado se deben revisar factores ideológicos y políticos que dan base a la creación de organismos que afectan, modifican o mantienen a la economía en un tiempo y un espacio determinado, en este caso llama la atención el carácter del intervencionismo estatal en las cuestiones económicas y sociales, las necesidades que justifican la intervención y las condiciones en que se manifiesta en el caso en el que se enfoca este estudio.

La necesidad de la intervención estatal suele explicarse como la táctica más efectiva para el rescate de la economía, esto según las teorías keynesianas sobre el Estado en tiempos de crisis económicas, ésta se da con la completa o parcial intromisión en los procesos de producción, en la regularización de impuestos y en la necesaria distribución de la riqueza. (5)

A su vez puede confundirse o entrelazarse esta característica del Estado capitalista con la categoría del populismo, la cual, en México, se relacionan por una “completa” intervención estatal en los asuntos de interés social, específicamente en la situación laboral en la que, durante y después de la presidencia del General Lázaro Cárdenas, se logra un control prácticamente total de los sindicatos a lo largo del país, consolidando así lo que se le conoce como el corporativismo típico del Estado mexicano. (6)

La economía, entonces, se ve determinada por el Estado durante el siglo XX en la historia de México, donde éste “A través de mecanismos de regulación y programación, se esfuerza por orientar la economía [...] actuando sobre los ciclos económicos promoviendo procesos de integración”; (7) se debe tener claro que este proceso de intervención pretende consolidarse en México varias décadas antes de la crisis de la vivienda en Monterrey a través de medidas como el salario mínimo y la regularización de los precios, pero en otros aspectos, como lo es el mercado inmobiliario, no se involucra.

Por lo que el fenómeno que se estudia podemos considerarlo como una profundización del Estado

interviniendo en la economía y en los aspectos de interés social, esta vez con más y mejores organismos que le permitan desarrollarse en todas las ramas de la economía.

Nos preguntamos ¿Qué es lo que empuja al Estado a intervenir de manera más directa en la vivienda? Ante el aumento de migrantes, la primera solución que se encuentra es la colonización permitida, es decir, la toma ilegal de la tierra por parte del partido oficial (PRI), las centrales obreras (CNOP-CTM) y algunos elementos del Partido Comunista de México. Una vez tomadas las tierras inmediatamente se regularizaban llegando a acuerdos con quienes eran propietarios de la tierra pero que la usaban para la especulación. (7)

La cuestión se complica cuando empiezan a surgir tomas de terrenos de forma autónoma, sin dependencia a la estructura del Estado y hasta en confrontación con ésta. Con la fundación de “Mártires de San Cosme” en 1971 y la posterior fundación de “Tierra y Libertad” y otras colonias en 1973, el Estado y la inversión privada hacen lo posible para controlarlas con represión y regularización, creando así FOMERREY. (8)

Es decir, la creación de los organismos de regularización de la vivienda tiene efectos en la economía estatal, pero responde a una medida para asegurar el control social de dos maneras: primero, asegurando que todos los pobladores con casas irregularizadas adopten el marco legal, es decir, asegurar el carácter legal de la propiedad privada como objetivo primordial; y segundo, desarticular los movimientos sociales derivados del conflicto ya que proporcionan la “seguridad” de la conservación del patrimonio y la esperanza de una mejor calidad de vida que no existía.

De esta manera podemos ir vislumbrando que el discurso ideológico que suele asociarse al presidente Echeverría y los gobernadores afines a éste denota un gran interés por mejorar los problemas sociales que aquejan al México de la década de 1970, mismo que generará conflictos con los empresarios de la región. Pero en la práctica la tendencia fue fortalecer el control del Estado sobre la sociedad para afianzar el sistema de propiedad imperante.

Los gobernadores que participaron en la planificación y desarrollo de FOMERREY lo vieron



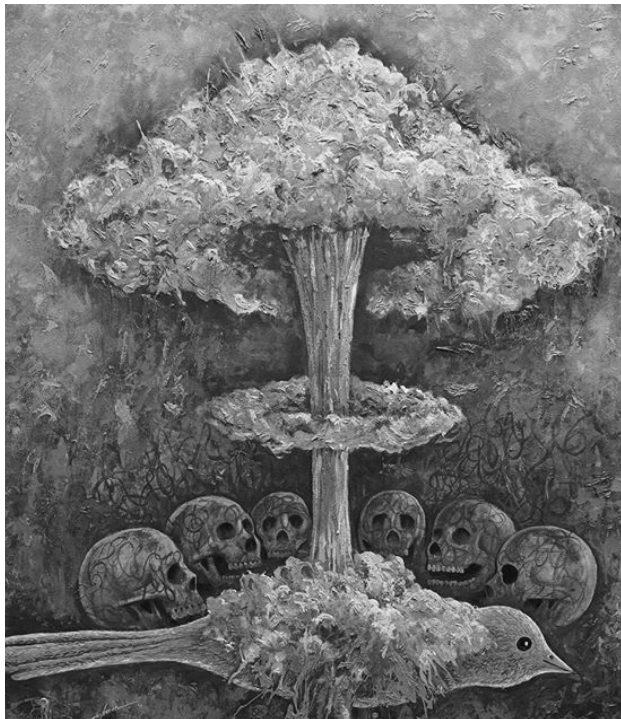
Junto a ti

como una urgencia ante la pérdida del control. Luis M. Farías –gobernador interino- en 1973 expresa que el estado necesita:

Un fideicomiso para promover el desarrollo de nuevas zonas de poblamiento, regenerar las existentes que de manera más urgente lo requieran y operar un sistema de financiamiento que dé solución al problema de falta de terreno para erigir sus casas de las familias de escasos recursos y que no quedan comprendidas dentro de los programas de vivienda de los organismos oficiales. (9)

Haciendo alusión a los pocos beneficios que representó el programa de Infonavit, Farías plantea la creación de un organismo de interés social que expanda y haga más eficiente el papel del Estado.

Aquí ya podemos observar cuales eran los propósitos básicos de FOMERREY de manera oficial como es el dar solución al problema de la vivienda (10) debido a las lagunas que se encuentran en Infonavit donde un requisito para poder acceder a la vivienda es el tener un sueldo fijo, un trabajo formal, cosa que los migrantes no poseían.



Explosión del alma

Finalmente, en 1973, unos meses después de la fundación de la colonia Tierra y Libertad, se firma el fideicomiso que da pie al Fomento Metropolitano de Monterrey formado por tres partes: los fideicomitentes que respecta al Gobierno Federal y al Gobierno Estatal, y Nacional Financiera como fiduciaria, constituyéndose como un fideicomiso irrevocable traslativo de dominio. De inmediato empiezan a darse negociaciones que buscan impulsar la labor urbanizadora de FOMERREY, siendo Nacional Financiera quien sede los terrenos de "Impulsora de Castilla S.A." los cuales representan un aproximado de 30 millones de metros cuadrados dentro de Monterrey, y a su vez el Gobierno Estatal sede un aproximado de 200 hectáreas. (11) La diferencia entre las 3000 hectáreas proporcionadas por un privado y las 200 del gobierno, demuestra lo mencionado sobre la propiedad de la tierra en la ciudad.

Según el informe de gobierno de 1974 del recién electo gobernador Pedro Zorrilla, y según lo expuesto por Edmundo Martínez en su crónica sobre FOMERREY, las actividades de este organismo no fueron inmediatas. Por su parte, Zorrilla en su informe menciona brevemente que él visualiza al fideicomiso

como el desarrollador de un programa de acción urbana con justicia social y viabilidad económica, idea que reproduce el discurso del presidente Echeverría y que seguirá repitiendo a lo largo de su sexenio.

La creación de FOMERREY puede explicarse entonces de múltiples maneras, la más simple es como respuesta estatal al conflicto de la vivienda, pero muestra una falta de especialización del Gobierno Federal mexicano para con los problemas regionales. Deja en claro la preocupación del Estado ante la toma de la tierra de manera autónoma por migrantes campesinos y ciudadanos radicales que desarrollaban la autogestión en todos los aspectos de la vida urbana que les fuera posible.

LA REFORMA FISCAL ESTATAL DE 1975

En el primer informe de gobierno de Pedro Zorrilla no se hace alusión al desarrollo de FOMERREY, no es hasta el informe de 1975 donde se empieza a ver como la práctica de FOMERREY es llevada a cabo. Por esto, antes de abordar ese tema se tratará la cuestión de las transformaciones económicas que se mencionaban anteriormente en materia urbana, específicamente de vivienda.

El impuesto predial para 1972 representa un 10.86% del ingreso propio del estado de Nuevo León, si bien puede apreciarse como una mínima parte de este ingreso, el impuesto toma una importancia crucial en el conflicto de la vivienda, principalmente cuando en 1972 se lleva a cabo la recatastración de la ciudad de Monterrey, donde por primera vez el cemento se toma en cuenta como un elemento que influye en el aumento del pago de dicho impuesto. (12) Esto supone un aumento sustancial en el pago del impuesto predial urbano, lo que a su vez significa un alza en los precios de la venta y renta de viviendas urbanas.

Sin embargo, para 1973 el ingreso que genera este impuesto disminuye su porcentaje a un 9.61% para ya no volver a adquirir el alto porcentaje de 1972 en ningún otro año del sexenio de Pedro Zorrilla. (13) Ante esto el congreso del estado plantea en 1975 una reforma fiscal que gira en torno al problema de la vivienda, regula el catastro y el impuesto predial (14)

La Reforma Fiscal Estatal contempla [...]

modificaciones a la Ley de Catastro e Impuesto Predial, que se traducen en recatastraciones bianuales; incrementos de la base del impuesto en predios con valor real catastral superior a \$500,000.00; en aplicación de una tasa superior tratándose de terrenos baldíos ubicados en las zonas urbanas del Estado. (15)

De esta manera se aseguran varios aspectos que el estado de Nuevo León no tenía en completo control y que eran necesarios para administrar la situación de la vivienda. En primer lugar, la recatastración bianual da la oportunidad de justificar un aumento progresivo del predial obligando, al menos en teoría, a pagar un impuesto más alto a quien tuviera a su nombre grandes inmuebles construidos con materiales de mayor calidad, el incremento de la base del impuesto que se menciona va encaminado al mismo objetivo -lo que Pedro Zorrilla llama *justicia social*. Por último, y quizá de lo más relevante para el desarrollo de la crisis de la vivienda, es el aumento en este mismo impuesto al tratarse de terrenos baldíos.

Se recalca la importancia en el aumento del impuesto predial en los terrenos baldíos ya que con esta medida se aseguró, o se pretendió asegurar, la venta de los inmuebles baldíos en zonas urbanas, se apostaba a que los propietarios de esos predios no serían capaces o no estarían dispuestos a pagar grandes cantidades de dinero por mantener una tierra baldía. El gobierno estatal creía iba a desaparecer, o por lo menos a disminuir, la especulación de la tierra, fomentando la inversión y la ocupación de ésta, y estimulando el crecimiento ordenado y sistemático del área metropolitana de Monterrey, asegurando que el problema de la vivienda estaba directamente relacionado con la escasez de tierras. (16)

Con esta reforma volvemos al tema de la intervención del Estado en la economía, ya que se puede considerar la reforma como el cambio en una norma institucional (17) que mantiene los precios de la vivienda bajo un control constante, condicionados por características específicas (material de fabricación, extensión, ubicación, antigüedad, etc.), que si bien no se le puede atribuir el carácter de solución al problema, si va a ser considerada como un factor importante en esta labor y en la estabilidad del ingreso estatal durante el sexenio de Pedro Zorrilla. (18)

Aquí lanzamos la hipótesis de que la reforma fiscal encaja a la perfección con el proyecto de intervención estatal que se plantea el gobierno federal durante la década de 1970. Hipótesis que puede llegar a comprobarse con la declaración de Pedro Zorrilla en su quinto informe de gobierno donde explica que la reforma fiscal es pionera a nivel estatal y municipal por crear “tasas progresivas y justas de las contribuciones urbanas y prediales y que ésta responde al proyecto del presidente López Portillo al buscar fortalecer la función del Estado en la economía haciendo más justo el sistema fiscal”. (19)

Dicha cita nos ayuda a comprender lo que se ha expuesto a lo largo de este trabajo, la búsqueda de una completa intervención del Estado expresada, en este caso, en el sistema fiscal y justificada en los discursos de justicia social, viabilidad económica e incluso “paz social” tan comunes y recurrentes en los gobiernos.

Pero es claro que no necesariamente dichas medidas expresan una solución, y la reforma fiscal de 1975 ciertamente no es la solución a la crisis de la vivienda, por el contrario, se puede atribuir a la recatastración bianual que plantea la misma reforma como causa de que en los años siguientes se disparen los precios de la vivienda. (20)

Sin embargo, este crecimiento constante en los precios de la vivienda, el alto costo de mantener una tierra baldía en las zonas urbanas del estado y las facilidades en el pago del impuesto predial a la salida de Pedro Zorrilla son factores determinantes para la urbanización de la ciudad en la década de los ochentas como se explicará más adelante.

Se mencionó anteriormente que esta reforma solo actúa como una medida necesaria para reforzar el control del Estado en un territorio donde no estaba completamente consolidado debido, en gran medida, a la completa dependencia hacia los empresarios en asuntos de interés social. Esta relación empresarios-Estado en la época no ha sido estudiada ampliamente, pero es sabido que los empresarios rompen relaciones con el gobierno federal y estatal desde la imposición de Luis M. Farías como gobernador interino y se intensifican después de la muerte de Eugenio Garza Sada. (21) En los informes de gobierno de Pedro Zorrilla no se mencionan aportaciones directas de los empresarios financieramente hablando, sin embargo, dicha

tendencia cambiará con la salida de éste.

A la llegada de Alfonso Martínez Domínguez a la gubernatura el conflicto aquí tratado cambia su dinámica ante la crisis económica a la que se enfrentaba el país. Si bien el periodo de gobierno de este personaje no se trata por completo en esta investigación, se expondrán las principales transformaciones que se dan en materia fiscal para esclarecer cómo se va dando el cambio de la dinámica económica durante sus primeros años de gobierno.

En el primer informe de gobierno de Martínez Domínguez se anuncia la subscripción de Nuevo León al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, el cual establece que en el estado de Nuevo León se cobrar el Impuesto al Valor Agregado (IVA), sustituyendo así al impuesto sobre el comercio, sobre bebidas alcohólicas y sobre el turismo; (22) esta situación, como puede observarse, ya conlleva una nueva reforma fiscal donde no se aumenta la tarifa del predial pero se cambia la recatastración de dos a tres años en áreas urbanas, (23) es una reforma confusa debido a su carácter transitorio.

Se presenta entonces la hipótesis, de que en este primer año de Martínez Domínguez como gobernador, después del fracaso del proyecto populista de los presidentes Echeverría y López Portillo que impactó a México con una trágica crisis económica, se da una cambio en la lógica fiscal, como la llama Martínez Domínguez, que representa un primer paso hacia el sistema neoliberal.

Dicha hipótesis se refuerza con lo encontrado en el primer informe de gobierno de Domínguez quien empieza a conceder “estímulos fiscales”, es decir, exención de impuestos a empresas particulares para la realización de diversas obras urbanas. (24)

En materia de vivienda con la idea de “embellecer la ciudad” y “crecer para arriba” el gobierno apoya el eximir de impuestos a las empresas que buscan construir edificios, departamentos y en especial condóminos. Aun con esto el papel de FOMERREY ya para este momento es imprescindible, por lo que ese organismo de control estatal se mantiene sin importar la intervención empresarial.

NOTAS

1. North, *Instituciones*, 2006, p. 13
2. Vellinga, *Desigualdad*, 1988, p. 142
3. Neira, “Los asentamientos”, 1990, p. 147-148
4. Altvater, 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.ElmarAltvater.pdf>> [Consulta: 10 de junio de 2014.]
5. Una amplia explicación sobre el papel del estado en el control sindical y sus consecuencias es la de Zapata, Francisco, *El conflicto sindical en América Latina*. Colegio de México, 1986, donde expone los casos de México, Argentina, Perú, Chile y Venezuela.
6. Semo, *La crisis*, 1978, p. 12
7. Pozas, “Los Marginados”, 1990
8. Arnoldo, “La Lucha por el Hogar y la Dignidad: La Matanza en la Granja Sanitaria (1976)”, en *Av. Aztlán*, núm. 4, febrero-mayo 2018.
9. Informe de Gobierno de Luis M. Farías, Nuevo León, 1 de marzo de 1973, en HCENL, p. 126-127
10. Aunque la razón que expone Farías se basa en un error, ya que en sí el problema no radicaba en la falta de terrenos, sino lo inaccesible que se vuelven estos o su exclusividad como podemos observar en el caso de la colonia “Revolución Proletaria” que estaba contemplada como un área de construcción para residencias de alto valor como expone María Pozas en su artículo citado en este texto.
11. Contrato del Fideicomiso, México, D.F., 30 de julio de 1973 en Martínez, *Fomerrey...*, 2009 [Fuente primaria impresa]
12. Informe de Gobierno de Luis M. Farías, 1 de marzo de 1973, HCENL, p. 33
13. Anexo 1
14. Cabe mencionar que en el informe de gobierno de 1978 se menciona que esta reforma también abarca cambios en los impuestos ganaderos, en sistemas de administración y coordinación fiscal, pero no se encontró más información al respecto.
15. Informe de Gobierno de Pedro G. Zorrilla Martínez, 1 de marzo 1975, HCENL, p. 140
16. Informe de Gobierno de Pedro G. Zorrilla Martínez, 1 de marzo de 1976, HCENL, p. 104
17. North, *Instituciones*, 2006. Si bien no existen trabajos que especifiquen cuales son las normas formales o informales que se desarrollan alrededor de la institución del acceso a la vivienda, es lógico pensar que la contribución monetaria por la posesión y el uso de un predio –rural o urbano–, que se entiende en este momento como el impuesto predial, puede ser una norma formal determinante al menos en la temporalidad estudiada y hasta nuestros días.
18. Anexo 1
19. Informes de Gobierno de Pedro G. Zorrilla Martínez, 1 de marzo de 1978, HCENL, p. 20
20. Anexo 2
21. Gutiérrez, “Treinta años”, 2007
22. Informe de Gobierno de Alfonso Martínez Domínguez, 19 de junio de 1980, HCENL, p. 19
23. En la zona agrícola durante toda la década la recatastración es cada cinco años.
24. Medida que servirá para restablecer relaciones con los empresarios, lo que se ve reflejado en la supuesta creación de 32, 000 nuevos empleos en sus industrias. Informe de Gobierno de Alfonso Martínez Domínguez, 19 de junio de 1980, HCENL, p. 23

FUENTES DE ARCHIVO

HCENL, H. Congreso Estatal de Nuevo León

HEMEROGRAFÍA

Av. Aztlán, Monterrey, Nuevo León

BIBLIOGRAFÍA

1. Altvater, 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.ElmarAltvater.pdf>> [Consulta: 10 de junio de 2014.]

2. 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.

3. Martínez Torres, Edmundo: *FOMERREY: Una promesa cumplida de justicia social*. Fomento Metropolitano de Monterrey, 2009.

4. Neira, Hilda Patricia: "Los asentamientos irregulares y la valorización del suelo urbano", en Zúñiga, Víctor y Manuel Ribeiro (comp.) *La marginación urbana en Monterrey*. UANL, 1990

5. North, Douglas: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. 2006



Alcanzar la luna