

## 1. LA POLITICA HABITACIONAL DEL GOBIERNO DE NUEVO LEON 1970-1990

### Introducción

La expansión del (AMM) se ha presentado de manera acelerada, ya que en 1970 cubría 12,616 Has. y para 1986 había aumentado a 36,097.<sup>1</sup>

El AMM en 1986 ocupaba parte de los territorios de nueve municipios conurbados, la Comisión de Conurbación, con el Plan Director de Desarrollo Urbano del Area Metropolitana (1988-2010), ordena el crecimiento de la misma.

Durante el periodo 1970-1990 se observa, paralelamente al crecimiento territorial y demográfico del AMM, una disminución relativa en la población que habita en el municipio de Monterrey. Así, en 1970, en Monterrey se asentaba el 69.1% de la población metropolitana, pasando a ser el 41.5% en 1990.<sup>2</sup> Este municipio es el que tiene la tasa de crecimiento medio anual más baja durante el periodo, llegando a ser apenas del 1.0% anual, mientras que en Apodaca es de 7.2% (cuadro 1.1).

Entre los factores que han influido en la redistribución de la población, el más importante ha sido la política habitacional seguida por el Gobierno del Estado de Nuevo León a través de sus organismos públicos de construcción y financiamiento de vivienda, así como la política de creación de fraccionamientos de "urbanización progresiva" y regularización del suelo.

En este trabajo analizaremos la política habitacional seguida por el Gobierno del Estado de Nuevo León en los tres últimos periodos de gobierno, a partir de las acciones llevadas a cabo por los organismos públicos creados con el objeto de regularizar la tenencia de la tierra (Programa Tierra Propia), de crear fraccionamientos de urbanización progresiva (Fomerrey) y de construir vivienda terminada (Provilleón).

Estos organismos -junto con el Infonavit, el Fonhapo, el Fovi y la Banca comercial-, han contribuido a aumentar la oferta de suelo y vivienda, tanto para los trabajadores asalariados como para los que trabajan por cuenta propia.

CUADRO 1.1  
AREA METROPOLITANA DE MONTERREY  
DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR MUNICIPIO Y TASA DE CRECIMIENTO  
1980-1990

| MUNICIPIO      | 1980      | %     | 1990      | %     | TASA DE CRECIMIENTO<br>MEDIO ANUAL* |
|----------------|-----------|-------|-----------|-------|-------------------------------------|
| APODACA        | 18 564    | 1.5   | 115 913   | 4.5   | 7.23                                |
| GARZA GARCIA   | 45 983    | 3.7   | 113 040   | 4.4   | 4.21                                |
| ESCOBEDO       | 10 515    | 0.8   | 98 147    | 3.8   | 8.06                                |
| GUADALUPE      | 159 930   | 12.9  | 535 560   | 20.9  | 5.40                                |
| JUAREZ**       |           |       | 28 014    | 1.0   |                                     |
| MONTERREY      | 858 107   | 69.1  | 1 069 238 | 41.8  | 1.09                                |
| SAN NICOLAS    | 113 007   | 9.1   | 436 603   | 17.0  | 5.88                                |
| SANTA CATARINA | 36 385    | 2.9   | 163 848   | 6.4   | 6.36                                |
| TOTAL          | 1 988 012 | 100.0 | 2 560 363 | 100.0 | 3.48                                |

FUENTES: 1. INEGI (1988), X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1980. INTEGRACION TERRITORIAL. CUADRO 1, pp.1-63.  
2. INEGI (1990), XI CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1990. RESULTADOS DEFINITIVOS. TOMO 1, CUADRO 2, PP.2-37.

\* TASA ARITMETICA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL.

\*\* EL MUNICIPIO DE JUAREZ SE INTEGRA AL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY HASTA 1990. NO SE INCLUYE A GARCIA POR SER BASICAMENTE INDUSTRIAL.

En este capítulo mostraremos los resultados de las acciones de dichos organismos y sus efectos en la redistribución de la población en el AMM. Así, puede observarse que en los municipios de Santa Catarina y San Nicolás -que son predominantemente industriales-, se localizan las unidades habitacionales del Infonavit, mientras que en el noroeste, en los municipios de Monterrey y Escobedo, así como en Apodaca en el noreste y Juárez y Guadalupe en el sureste, tienden a concentrarse los fraccionamientos de "urbanización progresiva", en donde predomina la autoconstrucción. Los primeros cuentan desde el inicio con todos los servicios, mientras que los segundos tardan más tiempo en instalarlos.

Es evidente la importancia que reviste el estudiar la política de vivienda de autoconstrucción, ya que la mayoría de las viviendas las aporta este sector. Así, de 450 mil viviendas producidas entre 1945 y 1987, 240 mil son de autoconstrucción, lo que representa el 53.41% del total.<sup>3</sup>

## 1.1 La problemática de la vivienda en el área metropolitana de Monterrey

### 1.1.1 Antecedentes

Con la industrialización surge la problemática habitacional, y pese a la prohibición de construir jacales con techos de paja en el centro de la ciudad (motivado por los riesgos inherentes a este tipo de construcción) estos se veían en lugares céntricos todavía hacia finales del Siglo XIX.<sup>4</sup> A partir del Siglo XX, ellos se erradicaron del centro y se confinaron a las afueras de la ciudad, especialmente a partir de los años cuarenta, durante la etapa de "Sustitución de Importaciones", en donde la industria local cobra un nuevo auge.

El proceso de industrialización ha sido un factor determinante en el de urbanización, especialmente debido a la atracción ejercida sobre la población de los estados vecinos y municipios de Nuevo León.

Este crecimiento urbano trajo consigo faltantes de vivienda y de servicios urbanos pues, debido al empleo que generó la industria, arribó más población de la que podía atenderse con los satisfactores existentes.

Las facilidades que se ofrecieron a las industrias así como las ventajas comparativas con que éstas contaron, favorecieron el establecimiento de nuevas industrias. Este patrón de acumulación del capital, al mismo tiempo que propició la concentración en los grupos industriales que organizaron "holdings" o conglomerados de empresas, también generó un patrón de distribución del ingreso altamente segregativo.<sup>5</sup>

Una parte del proletariado contó con condiciones de vida adecuadas para su reproducción, mientras que la mayoría careció de las condiciones económicas necesarias.<sup>6</sup>

El proceso de urbanización se dio sin planificación adecuada y sin las reservas territoriales necesarias para que la población de menores recursos accediera al suelo. Así, en el primer Plan Regulador del Área Metropolitana de Monterrey propuesto en 1967, se hace ver la imposibilidad de que el 67% de las familias pueda acceder a algunos de los programas de vivienda, aún aquellos de interés social tales como los programas financiados por el Fondo Operativo de la Vivienda

(FOVI) -dependiente del Banco de México-, y que contaba con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).<sup>7</sup>

El "Plan Operativo de Vivienda Popular para el Área Metropolitana de Monterrey", proponía construir 25 mil viviendas para los grupos de ingreso entre uno y uno y medio salario mínimo, los que constituirían el 33% del total de la población. Se trataba de una inversión recuperable, y se establecía la condición de controlar la especulación con los terrenos, ya que era un obstáculo para la realización tanto de los programas del Estado como los del FOVI e INDECO.

Para el 33% de la población con ingresos inferiores al salario mínimo, se proponía como solución el instalarlos en terrenos del gobierno estatal y vendérselos a precios subsidiados, lo cual no fue aprobado.<sup>8</sup>

A finales de los años sesenta, para la mayoría de los pobladores pobres existían solamente dos formas de acceder al suelo y a la vivienda: a) Las viviendas de interés social para los obreros de las grandes industrias (que eran construidas por una empresa filial al grupo industrial de Monterrey), que proponían proyectos tanto al Fondo de Operación de la Vivienda (FOVI), como al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para que los financiaran. De esta manera, se formaron colonias con los nombres de la empresa o de los productos fabricados, como es el caso de la "Cuauhtémoc", la "del Vidrio", la "Acero", etc.; y b) para los pobladores más pobres, la alternativa era adquirir terrenos en los fraccionamientos "populares", que contaban solamente con la distribución de lotes, pero carecían de servicios e infraestructura.

Las viviendas de interés social, promovidas por los grupos industriales, llegaron a constituir un total de 12 mil,<sup>9</sup> las cuales no entraron directamente al mercado inmobiliario, sino hasta que sus propietarios las hubieron pagado totalmente y contaran con las escrituras. Con este sistema, se buscó tanto el mejoramiento de las condiciones de vida como la mayor estabilidad de los trabajadores industriales, vía el pago mensual de sus casas a través de la deducción del salario.

Para los promotores de los fraccionamientos "populares", resultaba más conveniente vender estos lotes, porque además de tener menores costos de inversión en infraestructura, obtenían una tasa de interés más alta que en los fraccionamientos de primera categoría. Así, mientras

en los fraccionamientos de ésta última categoría se obtenía una tasa de rendimiento anual de 18.4%, en los populares era de 20.8%.<sup>10</sup> Por otra parte, en numerosas ocasiones los terrenos volvían a los fraccionadores, ya que los adquirentes no podían terminar de pagarlos.

En 1965, en el AMM había un total de 130 mil viviendas, en las que habitaban 174 mil familias, por lo que se consideraba la existencia de un déficit cuantitativo de 44 mil viviendas y un déficit cualitativo de 44,800. Por otra parte, 9,200 de estas viviendas tenían necesidad de ser reparadas y, 35,600 estaban en condiciones deplorables, por lo tanto, el déficit total era de 88,800.<sup>11</sup>

Para 1970 el déficit cuantitativo de viviendas era de 12 mil, tomando en cuenta que el número de viviendas era de 204,624 y el total de familias había aumentado a 216,692.<sup>12</sup>

El incremento en el número de viviendas se explica por: a) la autorización gubernamental de vender terrenos sin urbanizar en las colonias populares, y b) la ocupación irregular de terrenos provocada por algunos grupos de colonos y poseionarios.

En el municipio de Monterrey se autorizaron la mayoría de los fraccionamientos (73), con una extensión total de 1486 Has. Se destinaron a los grupos de ingresos alto y medio; por otra parte, sólo fueron autorizadas 9 colonias populares, con un total de 73 Has. (ver cuadro 1.2).

En el municipio de Guadalupe se permitió el asentamiento de la mayoría de las colonias "populares" (26), abarcando una extensión de 364 Has. Sin embargo, en los demás municipios no se formaron este tipo de colonias.

En el municipio de Monterrey, hasta 1966 había cuatro asentamientos irregulares -con 35.6 Has.-, en Guadalupe había solo uno -con 2.5 Has.-, en San Nicolás otro con 16 Has., en Garza García dos con 38 Has. y en Santa Catarina uno con 5.4 Has. (ver cuadro 1.2).

El número de asentamientos humanos irregulares empezó a aumentar en Monterrey a partir de 1968, llegando a un total de 26, en 1976, con 420.4 Has.

CUADRO 1.2  
AREA METROPOLITANA DE MONTERREY  
NUMERO DE FRACCIONAMIENTOS APROBADOS, NUMERO DE UNIONES  
DE COLONOS Y POSESIONARIOS  
SUPERFICIE OCUPADA (HAS.)

| MUNICIPIO      | ANOS    | FRACCIONAMIENTOS |         | COLONOS |      | POSESIONARIOS |       |
|----------------|---------|------------------|---------|---------|------|---------------|-------|
|                |         | NUMERO           | HAS.    | NUMERO  | HAS. | NUMERO        | HAS.  |
| MONTERREY      | 1950    |                  |         |         |      | 1             | 1.5   |
|                | 1960    |                  |         |         |      | 1             | 1.7   |
|                | 1961-66 | 73               | 1 486.0 | 9       | 73   | 2             | 32.4  |
|                | 1967-69 |                  |         |         |      | 9             | 97.9  |
|                | 1970-73 | 35               | 619.8   |         |      | 13            | 286.9 |
|                | 1974-76 | 40               | 474.9   |         |      |               |       |
|                | TOTAL   | 148              | 2 580.7 | 9       | 73   | 26            | 420.4 |
| GUADALUPE      | 1961-66 | 37               | 560.0   | 25      | 368  | 1             | 2.5   |
|                | 1970-73 | 18               | 630.0   |         |      | 2             | 6.0   |
|                | 1974-76 | 19               | 204.5   |         |      | 2             | 26.9  |
|                | TOTAL   | 74               | 1 394.5 | 25      | 368  | 5             | 35.4  |
| GARZA GARCIA   | 1962-66 | 14               | 229.0   |         |      | 2             | 38.0  |
|                | 1970-73 | 12               | 231.4   |         |      |               |       |
|                | 1973-76 | 21               | 449.9   |         |      | 2             | 8.7   |
|                | TOTAL   | 47               | 910.3   |         |      | 4             | 46.7  |
| SANTA CATARINA | 1962-66 |                  |         |         |      | 1             | 5.4   |
|                | 1970-73 | 4                | 20.3    |         |      |               |       |
|                | 1973-76 | 1                | 83.2    |         |      |               |       |
|                | TOTAL   | 5                | 103.5   |         |      | 1             | 5.4   |
| ESCOBEDO       | 1962-66 |                  |         |         |      |               |       |
|                | 1969    |                  |         |         |      |               |       |
|                | 1970-73 | 1                | 33.6    |         |      |               |       |
|                | 1974-76 | 2                | 11.3    |         |      |               |       |
|                | TOTAL   | 3                | 44.9    |         |      |               |       |
| SAN NICOLAS    | 1962-66 | 11               | 121.0   |         |      | 1             | 16.0  |
|                | 1969    |                  |         |         |      | 2             | 21.6  |
|                | 1970-73 | 18               | 291.6   |         |      | 2             | 8.2   |
|                | 1974-76 | 29               | 313.0   |         |      | 3             | 21.5  |
|                | TOTAL   | 58               | 725.6   |         |      | 8             | 67.3  |

FUENTES: 1. PERIODO 1950-1966: DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION (1967), EL PLAN DIRECTOR DE LA SUBREGION DE MONTERREY. FIG.13.  
2. PERIODO 1970-1976: SECRETARIA DE FOMENTO ECONOMICO Y OBRAS PUBLICAS (1976), INFORME DE LA SITUACION DE LOS GRUPOS PRECARISTAS. DOCUMENTO DE TRABAJO.

En Guadalupe las mayores invasiones de tierra se dieron entre 1974 y 1976, ocupando en este último año un total de 35.4 Has. en cinco asentamientos.

Por su parte, en los municipios de Garza García y de San Nicolás los asentamientos irregulares eran de cuatro en el primero, y ocho en el segundo -con 46.7 y 51 Has. respectivamente-.

Puede acotarse, que para estos años apenas comenzaba a poblarse Santa Catarina, y ya contaba con un asentamiento irregular de 5.4 Has.<sup>13</sup> (ver plano 1).

El año de 1967 marca el inicio del mayor número de invasiones organizadas de terrenos, debido a que para los grupos de menores ingresos, no hubo otra opción posible, ya que el Gobernador Eduardo A. Elizondo prohibió que se autorizaran nuevas colonias "populares", arguyendo que resultaba muy costoso para el gobierno introducir los servicios públicos.

Las invasiones fueron propiciadas por grupos de la CTM y de la CNOP afiliados al partido oficial, así como por el Partido Comunista Mexicano.

### 1.1.2 La situación política en Nuevo León

La situación política cambió en 1968, el movimiento estudiantil originado en la UNAM tuvo fuertes repercusiones en los demás estados de la República, incluyendo a Nuevo León. Así mismo, la intención de implantar un modelo autoritario de universidad (dirigida por un militar) en Monterrey, motivó una fuerte movilización de maestros y alumnos, que trajo como consecuencia la autonomía universitaria y la dimisión del gobernador Eduardo A. Elizondo en 1971.

Entre 1971 y 1973 fungió como gobernador interino el Lic. Emilio M. Farías, periodo durante el cual se dieron condiciones coyunturales que favorecieron la aparición de fuerzas sociales relativamente autónomas.

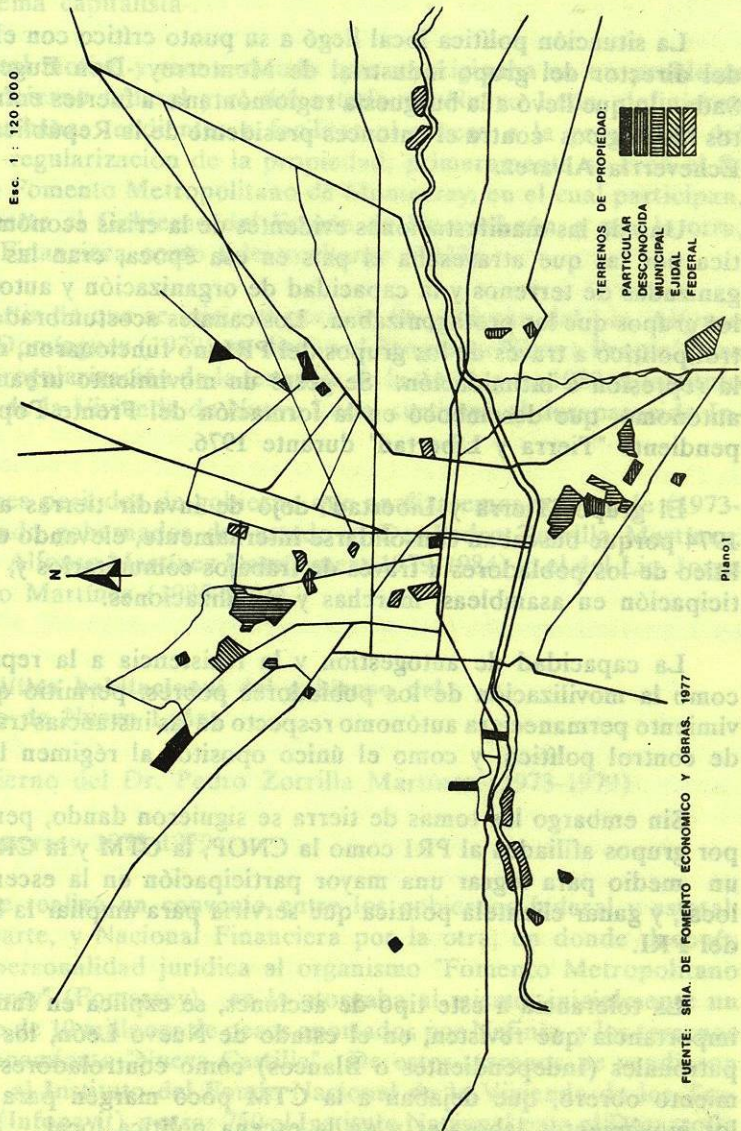
A nivel local, la toma de conciencia por parte de alumnos y maestros, favoreció una fuerte politización que no encontró vías adecuadas de expresión, y que generaron tanto un movimiento de izquierda radical

plano 1

### AREA METROPOLITANA DE MONTERREY

OCCUPACION IRREGULAR DEL SUELO Y PROPIEDAD DE LOS TERRENOS

Esc. 1 : 120,000



FUENTE: SRIA. DE FOMENTO ECONOMICO Y OBRAS. 1977

clandestino -la "guerrilla urbana"-, como otro de tendencia "maoísta" (Línea de Masas), que se insertó en el incipiente movimiento urbano popular, formando parte de sus cuadros dirigentes.

La situación política local llegó a su punto crítico con el asesinato del director del grupo industrial de Monterrey -Don Eugenio Garza Sada-, lo que llevó a la burguesía regiomontana, a fuertes enfrentamientos ideológicos contra el entonces presidente de la República Lic. Luis Echeverría Álvarez.

Una de las manifestaciones evidentes de la crisis económica y política por las que atravesaba el país en esa época, eran las tomas organizadas de terrenos y la capacidad de organización y autogestión de los grupos que las protagonizaban. Los canales acostumbrados del control político a través de los grupos del PRI, no funcionaron, ni tampoco la represión e intimidación. Se gestó un movimiento urbano popular autónomo, que desembocó en la formación del Frente Popular Independiente "Tierra y Libertad" durante 1976.

El grupo "Tierra y Libertad" dejó de invadir tierras a partir de 1974 porque buscaban consolidarse internamente, elevando el nivel político de los pobladores a través de trabajos comunitarios y, de su participación en asambleas, marchas y movilizaciones.

La capacidad de autogestión y la resistencia a la represión, así como la movilización de los pobladores pobres, permitió que el movimiento permaneciera autónomo respecto de las instancias tradicionales de control político, y como el único opositor al régimen local.

Sin embargo las tomas de tierra se siguieron dando, pero esta vez por grupos afiliados al PRI como la CNOP, la CTM y la CROC, como un medio para lograr una mayor participación en la escena política local, y ganar clientela política que serviría para ampliar la base social del PRI.

La tolerancia a este tipo de acciones, se explica en función de la importancia que revisten, en el estado de Nuevo León, los sindicatos patronales (Independientes o Blancos) como controladores del movimiento obrero, que dejaban a la CTM poco margen para influir en los movimientos laborales y en la escena política local.

Las invasiones organizadas, y la presencia del Frente "Tierra y Libertad", modificaron la correlación de fuerzas sociales en la entidad, ya que representaban la negación de la propiedad privada -derecho básico en el sistema capitalista-.

Por tal motivo y reconociendo que se originaba en un problema real, el gobierno federal y el del estado de Nuevo León, definieron políticas urbanas tendientes a facilitar el acceso a la propiedad del suelo y la regularización de la propiedad; primeramente se creó el fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey, en el cual participan, por una parte el Gobierno del Estado de Nuevo León, y por la otra, Nacional Financiera como fideicomitante (1973).

A partir de que se inicia el periodo de gobierno del Lic. Alfonso Martínez Domínguez (1979), se diseñó el Programa "Tierra Propia" para agilizar la regularización de la tenencia de la tierra, y en 1983 el Instituto Promotor de la Vivienda de Nuevo León, sustituyó al desaparecido Indeco.

Los tres periodos de gobierno que analizaremos son: el de (1973-1979), siendo gobernador del estado el Dr. Pedro Zorrilla Martínez, el del Lic. Alfonso Martínez Domínguez (1979-1984) y, el del Lic. Jorge A. Treviño Martínez (1985-1991).

## 1.2 La política habitacional del gobierno del Estado de Nuevo León

### 1.2.1 Gobierno del Dr. Pedro Zorrilla Martínez (1973-1979)

#### 1.2.1.1 Fomerrey 1973-1979

En 1973 se realizó un convenio entre los gobiernos federal y estatal, por una parte, y Nacional Financiera por la otra, en donde después de darle personalidad jurídica al organismo "Fomento Metropolitano de Monterrey" (Fomerrey), se le otorgaba al mismo, inicialmente un patrimonio de 10 millones de pesos aportados por Nafinsa, y los terrenos del fraccionamiento "Nueva Castilla". De estos terrenos, se vendieron 1,500 Has. al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), y otras 750 al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (Indeco). Se reservaron