

2. EVALUACION DE LA POLITICA DE FOMERREY: FRACCIONAMIENTOS DE URBANIZACION PROGRESIVA Y REGULARIZACION DEL SUELO

Introducción

El estudio que nos hemos propuesto realizar consiste en una comparación de cuatro casos ubicados en diferentes fraccionamientos, tres de ellos han sido regularizados por Fomerrey, y el otro es un fraccionamiento de urbanización progresiva.

La selección de estos fraccionamientos se hizo debido a la forma en que se dio la ocupación del suelo, lo que permitió analizar la intervención de Fomerrey.

Estos fraccionamientos se formaron en diferentes años, lo que nos permite investigar las hipótesis de J. Turner,³⁹ acerca de la importancia que tiene la seguridad en la propiedad de la tierra en la consolidación de las viviendas, y en el mejoramiento del habitat.

Los primeros tres fraccionamientos, ubicados en el municipio de San Nicolás, se formaron mediante invasión organizada; la intervención de Fomerrey consistió en regularizar los terrenos del que estaba más consolidado (Floridos Bosques), y en los otros dos formó fraccionamientos de "urbanización progresiva".

Tomamos como punto de referencia el fraccionamiento Fomerrey 1, que fue el primero con el que empezó a funcionar Fomerrey, y por ello contó con mayores ventajas en lo referente a precio del terreno, material de construcción a crédito y servicios públicos.

En este capítulo mostraremos en primer lugar, de qué forma accedieron los colonos a los terrenos, y de qué manera intervino Fomerrey en cada caso.

Daremos elementos para evaluar la política de Fomerrey, tomando en consideración los precios de los terrenos y las condiciones de pago de los mismos.

Nos interesa mostrar que la política de Fomerrey ha favorecido la estabilidad de la población en el espacio urbano, ya que resulta la opción más favorable para los colonos, dadas las condiciones para el pago de los terrenos, y la carencia de alternativas para estos grupos de población.

Las facilidades otorgadas por Fomerrey y organismos públicos descentralizados, así como los programas organizados por el Gobierno de Nuevo León junto con la participación de los vecinos, ha favorecido la consolidación de estos asentamientos y el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores.

En los siguientes capítulos analizaremos, el proceso de construcción de las viviendas, y las condiciones de habitabilidad de las mismas, así como la introducción de los servicios colectivos.

Antecedentes

En 1974 se sabía, tanto por los fraccionadores de Monterrey como por el gobierno del estado, que el 43% de la población no tenía posibilidades de acceder a los terrenos ofrecidos en el mercado inmobiliario, ya que los precios de los terrenos eran superiores a los ingresos con que contaban, al igual que el tamaño de los lotes ofrecidos en venta.

Hubo una propuesta por parte de la iniciativa privada, para ofrecer lotes baratos a estos grupos de población, pero implicaba que el estado aplicara un impuesto a los terrenos baldíos, y adquiriera terrenos en la periferia,⁴⁰ además, se requería que no cobrara impuestos y que la urbanización fuera progresiva, para que en la medida en que se adquirieran los lotes, se fuera urbanizando el fraccionamiento con un capital revolvente.⁴¹

En esta propuesta, se reconocía que el 30% de la población (que ganaba menos de 1.5 veces el salario mínimo), debería entrar en programas de autoconstrucción, ya que resultaba imposible ofrecerles lotes baratos.

El gobierno del estado no aceptó la propuesta de los fraccionadores privados, sin embargo reconoció el hecho de que era urgente resolver el problema de los grupos de menores recursos, que estaban invadiendo

propiedades públicas y privadas, y que resistían a la represión ejercida contra ellos.

La creación de Fomerrey se hizo con este objeto, proponiendo dos soluciones: 1) regularizar terrenos "in situ" mediante la compra-venta y 2) adquirir predios para crear fraccionamientos populares de "urbanización progresiva", en donde se ubicaría a los grupos cuya situación no pudiera ser regularizada.

Al principio se regularizaron algunos terrenos ocupados por "poseesionarios"; se expropiaron cinco terrenos ejidales con 1,111 Has., en donde habitaban 19,300 familias, también se "desafectaron" terrenos de propiedad municipal (5) y uno de la Compañía de Agua y Drenaje de Monterrey, para vendérselos a sus ocupantes.⁴² También se adquirieron varios lotes de terreno a bajo precio, debido a la intervención del gobierno del estado.⁴³

Hasta 1975 se aprobó la creación de los asentamientos populares de "urbanización progresiva", los cuales se vendían lotificados y con las áreas de reserva necesarias para el equipamiento y áreas públicas. Fomerrey se encargaba de realizar los estudios técnicos para que se autorizara el fraccionamiento (vialidad primaria y secundaria), así como de elaborar los planes para la introducción de las redes de agua, drenaje y energía eléctrica, quedando a cargo de los colonos la introducción de las mismas.

En la Ley de Urbanismo y Planificación del Estado en 1975, se aprobó la creación de un impuesto, equivalente al 3% del precio de venta de los lotes en los fraccionamientos de primera y segunda categoría autorizados. Este impuesto se podía pagar en efectivo o con terrenos, lo cual permitió ampliar el presupuesto de Fomerrey y adquirir nuevos terrenos.

2.1 Tipología de los asentamientos humanos en 1977

La zona estudiada está ubicada en el municipio de San Nicolás de los Garza, en 1977 se encontraba relativamente alejada y sin vías de comunicación directas. Posteriormente, Fomerrey adquirió algunos pre-

dios también invadidos, y se formaron más fraccionamientos de Fomerrey y, posteriormente conjuntos habitacionales del Infonavit.

Las tres colonias estudiadas se originaron de la siguiente forma:

2.1.1 La colonia Floridos Bosques del Nogalar

Se trataba de un asentamiento "De Facto" no controlado, establecido en una propiedad privada y tolerado. Se originó en 1971, mediante una invasión organizada por líderes dedicados a esta actividad. Se trataba de terrenos no urbanizables, ya que los atraviesa el arroyo Nogalar -entonces no canalizado- y que arrastraba desperdicios industriales y del rastro municipal.

La invasión se realizó por antiguos arrendatarios de la colonia La Moderna -del centro de Monterrey-, que habían sido indemnizados para que desalojaran los terrenos que ocupaban.

Se invadieron 17 Has. de terrenos y se conformaron cinco uniones, de las cuales la Luis M. Farías pertenecía a la CNOP, la Unión de poseesionarios Catarino Gómez o Floridos Bosques pertenecía a la CTM, estaban además el sector Oaxaca, Sector Azteca y la Unión 27 de Julio, que se decía que formaba parte del grupo de "Tierra y Libertad"⁴⁴ (ver plano 2).

La Unión Floridos Bosques, contrató a un ingeniero que midiera el terreno y lo repartiera en lotes iguales, más tarde consiguieron introducir la energía eléctrica, el agua colectiva y el drenaje.

La Unión Floridos Bosques integrada por 300 familias, que ocupaban 8 Has. (tres manzanas), acudieron a Fomerrey para la regularización de los terrenos mediante la compra-venta de los mismos. Fomerrey solicitó autorización para el fraccionamiento y se le concedió en 1975. El terreno fue aportado por el propietario a Fomerrey para su regularización. Se trataba de convencer a las demás uniones de colonos para que regularizaran sus terrenos.

En 1979 se dio la aprobación como proyecto definitivo para este asentamiento, y los de otras colonias aledañas.

En 1981 Fomerrey adquirió el terreno de 162,688 metros cuadrados. Sin embargo, la II Sección (24,703 m²) fue autorizada para su venta hasta 1990, cuando ya había sido canalizado el arroyo el Nogalar. En 1990 se mantuvo el precio original de venta del terreno -35 pesos metro cuadrado-, y se concedió un plazo de 60 meses para pagarlos (Cuadro 2.1).

El informe de SEDU de 1990, reporta que se contaba con los servicios públicos de agua, drenaje y energía eléctrica; era necesario ampliar algunas calles y pavimentarlas, y se contaba con alumbrado público deficiente. Los colonos se comprometen a conectar los servicios de agua y drenaje a las redes generales en un plazo de tres años.

En este fraccionamiento Fomerrey intervino muy poco, fueron los vecinos los que se encargaron de gestionar los servicios públicos.

Este fraccionamiento fue el primero que se formó y el último en regularizarse, por otra parte, a pesar de que es un fraccionamiento "de facto", encontramos que la falta de títulos de propiedad no fue obstáculo para la construcción de las viviendas "en duro", ni para la especulación con el suelo.

2.1.2 Fraccionamiento Fomerrey 11 (Prados del Nogalar)

Este fraccionamiento colinda con la colonia Floridos Bosques del Nogalar, el terreno fue invadido en 1975, cuando Fomerrey estaba aún en trámites para adquirirlo, y estaba siendo lotificado.

En 1976 el terreno fue adquirido por el Gobierno del Estado de Nuevo León para el Fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey, (Fomerrey). El terreno se compró a la Cía. Hipotecaria Monterrey, que intervino como fiduciaria en el traslado de dominio; como fideicomitente central, Financiera S.A., y como fideicomisaria la empresa Fundidora Monterrey S.A.; por otra parte, la totalidad o parte de los inmuebles eran propiedad del fideicomiso.

El terreno adquirido fue de 241,179 metros cuadrados a un precio de seis millones 594,432 pesos, más un 12% de interés anual sobre saldos insolutos, además se les concedió exención de impuestos. El avalúo bancario daba un precio de seis millones 793,012 pesos.

cuadro 2.1

	CUADRO 2.1 EXTENSION, NUMERO DE LOTES Y PRECIOS DE COMPRA Y VENTA						
	FOMERREY 1 AMPLIACION		FRACCIONAMIENTOS FOMERREY 11 C. ROMANO		F. BOSQUES	POLIGONO 1 SECTOR 2	
	1974	1975	1975	1977	1971	1981	1990
EXTENSION M2.	126,000	207,140	241,179	320,749	33,072	129,615	24,703
PRECIO DE COMPRA M2.	\$ 8.28	\$ 6.27	\$ 27.35	\$ 35.27	\$15.00	\$15.00	--
PAGO POR EL TERRENO	\$1,043,624	\$1,300,000	\$6,594,432	\$11,106,546	\$496,080	\$1,944,225	--
AREA VENDIBLE M2.	61,953	104,327	137,665	197,621	21,538	53,834	16,475
PRECIO DE VENTA M2	\$ 35.00	\$ 35.00	\$ 75.00	\$ 80.00	\$35.00	\$35.00	\$35.00
EN ESQUINA	\$ 42.00	\$ 42.00	--	--	--	--	--
A RECUPERAR POR FOMERREY	\$5,819,800	--	\$10,324,875	\$15,809,680	\$ 3,214,645	--	--
NUMERO DE LOTES	478	939	1,066	1,206	131	547	104

FUENTE. EXPEDIENTES DE LOS FRACCIONAMIENTOS DE FOMERREY 1, FOMERREY 1-AMPLIACION, FOMERREY 11, C. ROMANO, FLORIDOS B. SEDU.

El fraccionamiento fue aprobado para su venta el 13 de septiembre de 1976, se fijó un precio de 75 pesos por metro cuadrado, el pago sería al contado y se cargaba un interés del 1% mensual sobre saldos insolutos para la compra a crédito (ver cuadro 2.1).

En 1977 era un fraccionamiento semi de facto incompleto, porque aunque se apropiaron de los terrenos, ya estaban en proceso de regularización mediante la compra-venta a Fomerrey.

Contaban con tomas de agua colectiva, escuela primaria, dispensario médico y oficina de Fomerrey.

En 1979 se aprobaron los planos para la introducción de agua y drenaje. En estos fraccionamientos, los colonos participaron con su trabajo en la introducción de los servicios y edificios públicos.

El fraccionamiento cuenta con 1,066 lotes. Las modificaciones en los terrenos deben ser aprobadas por el departamento de Planificación de la SEDUE estatal, y mientras los colonos no cuenten con las escrituras, no pueden venderlos ni traspasarlos, ya que es Fomerrey quien recupera los terrenos; los antiguos ocupantes, al traspasar el terreno recuperan la inversión realizada en la vivienda. Esta práctica ha evitado la especulación con los terrenos y ha facilitado la permanencia de los colonos.

Al invadir el fraccionamiento, los colonos evitaron pasar por la selección que realiza Fomerrey, forzando la venta legal de los terrenos. Fomerrey intervino desde el principio lotificando el terreno, acomodó a los colonos y dejó las áreas de reserva para la vialidad y los edificios públicos. Hizo los planos para la introducción del agua y la luz, y actuó como aval de los colonos ante los organismos públicos encargados de suministrarlos.

En 1979 se aprobaron los planos para la introducción del agua y el drenaje. Los colonos participaron con su mano de obra en la introducción de los servicios, y en la construcción del dispensario y la escuela. Finalmente, en diciembre de 1979 se aprobó definitivamente el fraccionamiento. Por otra parte, el agua y el drenaje fueron introducidos hasta 1984 por medio del programa estatal "Agua Para Todos".

2.1.3 Fraccionamiento Fomerrey 27 (Carmen Romano)

En abril de 1977, se invadió un terreno colindante con el fraccionamiento Fomerrey 11 (ver Plano 1). Se trata de personas con relaciones de parentesco, amistad o de tipo político, con los colonos de los dos fraccionamientos anteriores.

Al realizar la investigación, hacía cuatro meses que se habían invadido los terrenos, los colonos estaban construyendo sus viviendas de forma provisional con blocks superpuestos en algunos casos, y en otros eran tejabanos y jacales de material de deshecho; no contaban con servicios públicos y les surtían el agua con camiones cisterna o "pipas". Se trataba de un fraccionamiento provisional -de tanteo-

Fomerrey estaba midiendo los terrenos y empezaba a lotificarlos para ubicar a los colonos, mientras que el propietario se negaba a venderlos a Fomerrey.

Este terreno, estaba clasificado como industrial, por lo cual inicialmente no se debía autorizar como fraccionamiento popular. Sin embargo, al ser invadido de forma masiva, obligaron a la Inmobiliaria y Fraccionadora S.A. -representante del Sr. Francisco Garza Sepúlveda (propietario)- a buscar que se autorizara como "fraccionamiento de interés social de urbanización progresiva". El apoyo otorgado por el alcalde de San Nicolás -perteneciente al PAN-, permitió que se aprobara en abril de 1978 como un fraccionamiento de lotes sin servicios. Y a pesar de ser un fraccionamiento privado es aprobado antes que los de Fomerrey.

El área total constaba de 314,835 metros cuadrados, y se subdividió en 1,222 lotes. Faltaba terreno para áreas públicas, por lo que los fraccionadores deberían aportar \$1,317,870 pesos para adquirirlo en zonas aledañas.

El precio comercial del metro cuadrado era de 42 pesos en 1978, sin embargo se estableció un precio de venta de 80 pesos por metro cuadrado. Este precio incluye los costos del proyecto, los gastos de administración y cobranza del primer año de funcionamiento, los impuestos al municipio, las utilidades del promotor y el costo de adquirir el terreno para áreas públicas (ver cuadro 2.2 y gráfica 2.1).

CUADRO 2.2
TIPOS DE FRACCIONAMIENTOS PARA GRUPOS DE BAJOS INGRESOS
PROPORCION CORRESPONDIENTE A LOS AGENTES QUE PARTICIPAN
(Porcentajes)
1977

RUBROS	TIPOS DE FRACCIONAMIENTOS				
	PRECARISTA	POPULAR	ECONOMICO	INTERES C.ROMANO SOCIAL	
PRECIO DEL TERRENO					
NO URBANIZADO	26.50	27.20	26.70	25.60	61.80
COSTO DE URBANIZACION	40.15	38.80	42.80	44.80	1.90
GASTOS DE ADMINISTRACION	4.40	5.90	6.60	6.40	11.20
IMPUESTOS	14.30	13.30	11.80	13.00	1.30
ADQUISICION DE TERRENO*					8.60
UTILIDAD DEL PROMOTOR	14.65	14.80	12.10	10.20	15.20
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
PRECIO DE VENTA DEL M2.	148.40	185.50	222.20	259.70	80.00

FUENTE: EXPEDIENTE DEL FRACCIONAMIENTO CARMEN ROMANO. SEDU.
ELABORADO EN BASE A LA PROPUESTA DEL ING. R. CADENA REYES
"VIVIENDA PARA LAS FAMILIAS DE ESCASOS RECURSOS".
ED. VIVIENDAS MODELO. MONTERREY, N.L., 1977.
* EN EL FRACCIONAMIENTO C.ROMANO ERA NECESARIO ADQUIRIR TERRENOS
PARA LAS AREAS PUBLICAS, EL COSTO DE LAS MISMAS SE INCLUYE EN
EL PRESUPUESTO.

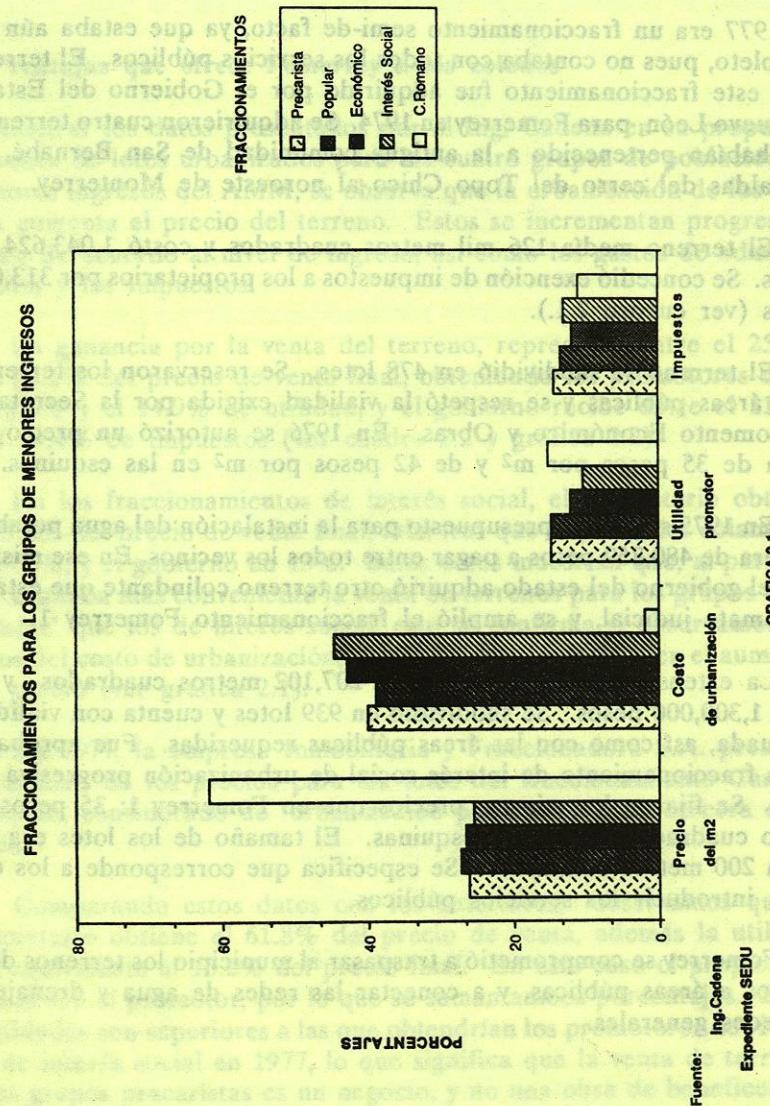
Para los que adquirieran el terreno a plazos, se les daban cinco años y se les cobraba un interés de 9% semestral sobre saldos insolutos. Los colonos no aceptaron estas condiciones y fue necesario que Fomerrey interviniera, adquiriéndolo en 11,106,546 pesos.

El propietario obtuvo además del precio del terreno (\$9,445,050) una ganancia de 1,661,496 pesos. Fomerrey mantuvo el precio de venta original, pero no cobró intereses a los colonos.

El terreno contaba con redes de infraestructura de agua, drenaje y energía eléctrica. Por su ubicación al lado de las vías del ferrocarril, estaba clasificado dentro del área industrial.⁴⁵

Para 1978, al solicitar la aprobación del fraccionamiento, se contaba ya con el trazado de calles, la lotificación de las manzanas y algunas llaves colectivas. El plano de introducción de agua potable se aprobó en 1979, y en junio de 1980 Fomerrey solicitó la aprobación definitiva

grafica 2.1



del fraccionamiento. Finalmente, en octubre de 1983, Sisteleón introdujo el agua y el drenaje domiciliarios.

2.1.4 Fraccionamiento Fomerrey 1 (Colonia Reforma)

En 1977 era un fraccionamiento semi-de facto, ya que estaba aún incompleto, pues no contaba con todos los servicios públicos. El terreno para este fraccionamiento fue adquirido por el Gobierno del Estado de Nuevo León, para Fomerrey en 1974. Se adquirieron cuatro terrenos, que habían pertenecido a la antigua comunidad de San Bernabé, en las faldas del cerro del Topo Chico al noroeste de Monterrey.

El terreno medía 126 mil metros cuadrados y costó 1,043,624 de pesos. Se concedió exención de impuestos a los propietarios por 313,087 pesos (ver cuadro 2.1.).

El terreno se subdividió en 478 lotes. Se reservaron los terrenos para áreas públicas y se respetó la vialidad exigida por la Secretaría de Fomento Económico y Obras. En 1976 se autorizó un precio de venta de 35 pesos por m² y de 42 pesos por m² en las esquinas.

En 1975 se hizo el presupuesto para la instalación del agua potable, que era de 480,859 pesos a pagar entre todos los vecinos. En ese mismo año, el gobierno del estado adquirió otro terreno colindante que estaba en remate judicial, y se amplió el fraccionamiento Fomerrey 1.

La extensión del terreno era de 207,102 metros cuadrados y se pagó 1,300,000 pesos. Se subdividió en 939 lotes y cuenta con vialidad adecuada, así como con las áreas públicas requeridas. Fue aprobado como fraccionamiento de interés social de urbanización progresiva en 1977. Se fijaron los mismos precios que en Fomerrey 1: 35 pesos el metro cuadrado y 42 en las esquinas. El tamaño de los lotes era de 100 a 200 metros cuadrados. Se especifica que corresponde a los colonos introducir los servicios públicos.

Fomerrey se comprometió a traspasar al municipio los terrenos destinados a áreas públicas, y a conectar las redes de agua y drenaje a las redes generales.

Al realizar la encuesta en 1977, se contaba ya con energía eléctrica y con tomas de agua colectiva en las esquinas. Había además una escuela primaria, dispensario médico, oficina de Fomerrey y tienda Conasupo.

2.2 Ventajas que ofrece Fomerrey a los colonos

Al analizar los datos presentados por el Ing. Cadena en su propuesta de venta de lotes urbanizados para los cuatro grupos de población de menores ingresos del AMM, se observa que la urbanización de los mismos aumenta el precio del terreno. Estos se incrementan progresivamente de acuerdo al nivel de ingreso, así como los gastos de administración y los impuestos.

La ganancia por la venta del terreno, representa entre el 25.6% y el 27.2% del precio de venta final, obteniendo los promotores entre el 10.3% y el 14.9% de utilidad, y el gobierno recibe entre el 11.7% y el 14.4% de impuestos (ver cuadro 2.2 y gráfica 2.2).

En los fraccionamientos de interés social, el propietario obtiene el 25.6% del precio de venta final, mientras que el promotor solamente el 10.3%, y el gobierno un 13%. Estos datos muestran que, al parecer, les resultaba más conveniente la venta de terrenos para los grupos "precaristas" que los de interés social, esto se confirma si observamos los datos del costo de urbanización, que es el que más influye en el aumento del precio (ver gráfica 2.1).

En 1977, la empresa Inmobiliaria y Fraccionadora S.A. presentó un análisis de los precios para los lotes del fraccionamiento Carmen Romano, considerado de "urbanización progresiva" y de tercera categoría.

Comparando estos datos con los anteriores, observamos que el propietario obtiene el 61.8% del precio de venta, además la utilidad era equivalente al 15.2% del precio final. En este caso el propietario es a la vez el promotor, por lo que se suman ambos porcentajes. Estas cantidades son superiores a las que obtendrían los promotores de vivienda de interés social en 1977, lo que significa que la venta de terrenos a los grupos precaristas es un negocio, y no una obra de beneficencia.