

LA VIVIENDA SOCIAL EN MANZANILLO: EL PROYECTO FIMAGA.

Geneviève Bianchi

INTRODUCCIÓN

El Fideicomiso Manzanillo-Valle de las Garzas (FIMAGA) es un proyecto de desarrollo urbano-social creado al término del sexenio anterior. Dado que la actual administración ha decidido considerar a Manzanillo como puerta hacia la cuenca del Pacífico, FIMAGA está sujeto a la nueva política de desarrollo económico, es decir, dentro del marco de la política nacional de privatización, de tal manera que sus objetivos sociales iniciales pueden ser modificados substancialmente.

Manzanillo está considerado por el Plan Colima como el puerto comercial más importante del Pacífico y por esa razón se beneficia de un proyecto de desarrollo importante que se propone convertirlo en el puerto principal de la costa del Pacífico, impulsar el desarrollo turístico y reforzar la central termoeléctrica. De esta manera con la planta minera y la pelletizadora de Peña Colorada el puerto se convertirá en el polo de crecimiento más importante de la región occidental de México. Considerado como una ciudad media de gran desarrollo y ejemplo de descentralización de poder (en el marco de la reforma del artículo 115 de la Constitución), Manzanillo aparece como el faro del estado de Colima con repercusiones económicas a escala regional, nacional e internacional.

De 1970 a la fecha, Manzanillo ha tenido un auge económico muy fuerte. Durante este periodo, las grandes inversiones en el sector turístico generaron un gran mercado de trabajo que atrajo a la inmigración. En 1977 se estimaba que solamente el 0.7 por ciento de la población estaba desempleada. Sin embargo, los problemas derivados de la falta de empleos crecieron al término de las obras de construcción de este sector. Con la crisis de 1982, el modelo de crecimiento económico que había favorecido la construc-

ción y las inversiones turísticas fue cuestionado; el crecimiento de los comerciantes ambulantes y la marginalidad urbana en general así lo demuestran.

En Manzanillo se han generado problemas muy graves de vivienda. Como puerto de altura del Pacífico y como centro industrial y turístico, su crecimiento demográfico se ve acelerado por una constante inmigración de trabajadores que incrementan el número de asentamientos irregulares —particularmente en los cerros aledaños al Puerto, los lechos de los ríos y los bordes de la laguna de Cuyutlán—. A esto se añade también la alta inmigración de la población flotante atraída por las obras de infraestructura que vienen desarrollándose en el Puerto a través del Plan Colima. Esto origina condiciones de vida insalubres —en 1984 el promedio de habitantes por vivienda era de 5.66—, y elevados costos de introducción de servicios básicos.

EL PROYECTO FIMAGA

El Fideicomiso Manzanillo-Valle de las Garzas fue creado el 23 de julio de 1984 a través del Plan Colima. Este fideicomiso trabaja con los tres niveles de gobierno, las instituciones de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO), CORETT y los sindicatos. Las relaciones con estas instituciones y los trámites que se requiere hacer con ellas hacen que el funcionamiento de FIMAGA sea muy pesado. FIMAGA forma parte de la política de descentralización administrativa de México, pues es al mismo tiempo un organismo autónomo (funciona como una agencia inmobiliaria) y un instrumento del gobierno federal para constituir y administrar las reservas territoriales y la dotación de vivienda. Paradójicamente se puede también hablar de que es un instrumento del poder central ya que SEDUE supervisa su trabajo y las decisiones más importantes vienen del centro.

El estado federal dotó a FIMAGA de reservas territoriales con el fin de administrarlas para el desarrollo urbano futuro de Manzanillo. A la fecha de su creación se preveía un incremento poblacional de 58 mil a 90 mil habitantes para 1990 y un aumento de la población de ingresos inferiores a cuatro veces el salario mínimo regional. Su objetivo principal era ofrecer los medios necesarios para dotar de una vivienda digna al 75 por ciento de la población de bajos recursos que se incrementaría con el proceso de desarrollo antes descrito. Igualmente, tenía el objetivo de realizar equipamientos para las demandas de turismo social, subcentros urbanos con comercios, servicios, oficinas públicas y centros de educación básica, media y superior, así como subcentros para la salud, recreación y el transporte. FIMAGA había previsto desarrollar su proyecto inicial en un terreno de 244 hectáreas que albergaría cerca de 7 500 viviendas de tres niveles que correspondían a tres tipos de población y a dos tipos de tenencia jurídica: a) Hasta 2.5 veces el salario mínimo, b) De 2.6 a 4 veces el salario mínimo, y c) Hasta 4 veces el salario mínimo. Los tipos a y b se ofrecían en venta y el tipo c) en renta.

En 1985, el presupuesto inicial fue de 150 millones de pesos (250 mil dólares) para la realización de las obras de urbanización y construcción de viviendas; 60 millones de pesos (100 mil dólares) para la gestión del organismo. Estos gastos de gestión deberían reembolsarse a través de las ventas de los terrenos, y en espera de esas ventas, el presupuesto fue otorgado en un 60 por ciento por el estado y el 40 por ciento restante por el municipio. Más tarde, FIMAGA tendría que cubrir él mismo sus gastos con las ventas de los terrenos. Las acciones desarrolladas desde entonces pueden agruparse como sigue:

Programa "Palafitos". Se llaman palafitos los asentamientos humanos que estaban ubicados al margen de la laguna de Cuyutlán, en unos barrios pobres de casas de madera directamente construidas en el agua de la laguna. El programa "Palafitos", llevado a cabo en 1986 y 1987, benefició a 240 familias, a las cuales se les regaló un terreno de 40 mil metros cuadrados; más tarde ellas adquirieron viviendas evolutivas, "pies de casa", a bajo costo y con facilidades de pago. Para tal fin se realizaron obras de urbanización consisten-

tes en la construcción de terracerías y pavimentos, redes generales de drenaje, agua potable, guarniciones, banquetas y electrificación. Esta acción permitió casi erradicar del margen de la laguna de Cuyutlán la zona más insalubre y pauperizada de Manzanillo.

Programa FONHAPO. Se concertó un crédito con el Fondo Nacional de Habitaciones Populares para la construcción de 680 pies de casa y la dotación de servicios a 136 lotes. Dichos trabajos de urbanización y vivienda, realizados en 1986 y 1987, beneficiaron a 5 mil habitantes.

Programa SASEMAR. Los Servicios Asistenciales de la Secretaría de Marina vendieron 150 lotes urbanizados, lo cual permitirá a 5 mil habitantes llevar a cabo la construcción de su vivienda.

Otras acciones. Se hicieron diversas donaciones a personas afectadas por fenómenos naturales (el ciclón de 1983) y para obras de beneficio colectivo (expropiación de terrenos para constituir las reservas territoriales, libramiento carretero, sistema de tratamiento de aguas negras), que en suma significan 148 lotes con una superficie de 25 mil metros cuadrados. Asimismo, para que se llevara a cabo el equipamiento necesario a este desarrollo urbano (escuelas, transporte, mercado, comercio, servicios, deporte, recreación, y áreas verdes) FIMAGA donó aproximadamente 120 mil metros cuadrados a diversas instituciones, tales como CONALEP, Cruz Roja, ISSSTE, CAPFCE, CONASUPO, y el Municipio. El conjunto de estas donaciones representan 31.3 por ciento de la superficie neta, por la cual FIMAGA se abstendrá de recibir pago.

Programas varios. Actualmente la urbanización se ha realizado en un 90 por ciento, lo que permite ya concertar operaciones de compra-venta de terreno con diversas instituciones. FIMAGA considera que el desarrollo futuro de Manzanillo será más turístico que portuario, por lo que ha previsto que la mancha urbano-turística se extenderá hasta el aeropuerto, a todo lo largo de las playas; por ello ha iniciado a constituir reservas territoriales en los pueblitos El Naranjo y La Central, a fin de poder realizar otros proyectos de desarrollo urbano en esos sitios.

CAMBIOS DE POLÍTICA

Las donaciones a que se ha hecho referencia han ocasionado una fuerte descapitalización de FIMAGA, ya que no ha sido posible recuperar un alto porcentaje de las inversiones que se han ejercido en obras de cabecera, dado que sólo cuenta con su reserva territorial como capital y carece de presupuesto federal, estatal o municipal. Debido a esta situación, FIMAGA realizó evaluaciones de su programa de las cuales se obtuvieron las siguientes conclusiones: 1) La densidad urbana aparece muy baja (200 habitantes por hectárea). 2) FIMAGA no cuenta con capital para construir viviendas, y 3) El hecho de no haber continuado los programas de beneficio social lo desvincula totalmente de sus objetivos iniciales.

FIMAGA planteó entonces las siguientes nuevas líneas de acción con el acuerdo de SEDUE: 1. Incrementar la densidad urbana en las zonas de los programas de beneficio social sin rebasar 400 habitantes por hectárea; es decir, que la densidad de ocupación pase de 28-31 viviendas por hectárea a 45-55, y el número total de viviendas proyectadas aumente hasta 12 mil ó 13 500 (antes el proyecto prevía de 7 mil a 7 500 unidades, por lo que se aumentó a casi el doble). Se considera que esta nueva densidad de viviendas va a producir espacios muy saturados; si la densidad inicial generó un tejido urbano muy "espeso", al doblar la densidad va a producirse un espacio muy "cerrado" y lógicamente que esto creará mayores problemas de mantenimiento y de seguridad.

2. Se modificaron los tipos iniciales de vivienda que corresponden ahora a cuatro tipos de población: A) Hasta 4 veces el salario mínimo (65 por ciento); B) Entre 4.1 y 7.5 veces el salario mínimo. C) Entre 6.6 y 10 veces el salario mínimo, y D) Hasta 10 veces el salario mínimo. Los tipos A, B, y C son viviendas en venta, y el tipo D para rentarse. Con base en esta tipología se proyecta construir alrededor de 100 viviendas cada año, las cuales no serán únicamente de interés social sino también para la clase media y posiblemente para la clase más alta. Este cambio importante de política ha causado mala impresión en la población de bajos recursos la cual se siente apartada del proyecto.

3. Se pretende también vender terrenos a instituciones oficiales para la construcción de vivienda. En este sentido el INFONAVIT preve la construcción de 944 unidades, y los Servicios Asistenciales de la Secretaría de Marina utilizará 150 lotes. Estas medidas son un paliativo a los problemas de producción de vivienda de FIMAGA, puesto que de esta manera se puede continuar la construcción de viviendas; desafortunadamente no todas las familias a quienes se debía originalmente beneficiar podrán ahora tener acceso a una vivienda. Es de hacer notar que por sí mismo FIMAGA sigue sin construir viviendas. Lo anterior originó la decisión de abrirse a la inversión privada a fin de captar plusvalía por las obras de infraestructura urbana que lleva a cabo FIMAGA; ello será en beneficio del propio Fideicomiso en un afán de capitalizarlo y al mismo tiempo de evitar la especulación con los terrenos urbanos.

4. Otras acciones desarrolladas son las siguientes: A) El empleo de créditos FOVI, mediante contratos de coparticipación con promotores de vivienda popular, para la realización de 900 acciones de vivienda. B) La venta a un grupo de inversionistas privados de la zona de equipamiento metropolitana, que el proyecto original destinaba primordialmente para uso comercial y de turismo social. Al respecto ya se iniciaron las obras de urbanización y la construcción de los almacenes de Comercial Mexicana con la supervisión y la aprobación de FIMAGA. Asimismo, se iniciaron ya las obras de infraestructura de un nuevo barrio en Valle de las Garzas para ofrecer lotes de servicios y pies de casa a la población que puede potencialmente comprarlos, es decir, que tiene un ingreso familiar que oscila entre 1 y 2.5 veces el salario mínimo. C) La venta de los barrios V y VI (40 por ciento del terreno inicial), a inversionistas turísticos privados dentro de los cuales se cuentan un grupo del Distrito Federal, otro de Guadalajara y el grupo Soleares de la ciudad de Colima. Con estas ventas aumentó al doble el total de viviendas y se redujo la superficie del terreno en 40 por ciento, lo que significa una sobredensificación de espacios que es difícil de controlar; también existe el proyecto de atraer capitales extranjeros para crear un parque público. Estas acciones deberían permitir la recapitalización necesaria para continuar los programas de beneficio social; sin embargo, la política de privatización del proyecto va a cambiar totalmente sus objetivos iniciales.

PROBLEMAS ACTUALES

Los problemas que actualmente tiene el proyecto son de dos tipos: los del mismo conjunto habitacional y los relacionados con el funcionamiento de FIMAGA como institución. Respecto a los primeros, hasta ahora no hay suficientes comercios para atender las necesidades de la población, puesto que sólo existe una tienda CONASUPO; por lo anterior se desarrolla el comercio informal, principalmente en la calle o en las mismas viviendas. Asimismo, la población se queja del mal estado de las calles, del servicio de transporte urbano, y del alumbrado público. Otro problema de gestión del espacio es que en las avenidas principales que se encuentran alrededor del terreno se empieza a observar ventas ilegales y construcciones espontáneas a fin de aprovechar los servicios urbanos existentes, con los consiguientes problemas de invasión de tierra y de insalubridad. Por otra parte, el diseño arquitectónico es bastante complejo, ya que los edificios están entrecruzados y entre los espacios residuales quedan pequeñas áreas verdes y callecitas. Por esta razón FIMAGA evaluó que el costo de las infraestructuras fue mucho más alto que lo que se preveía. Al parecer ya se cambiaron las orientaciones de concepción del barrio II, asimismo los otros barrios van a desarrollarse de manera más eficiente.

CONCLUSIONES

El fuerte impulso dado en 1982 a Manzanillo disminuyó en los años 1985 y 1986. En esa época, la crisis se agudizó en todo el país y las inversiones bajaron. Sin embargo, en los dos últimos años de ese sexenio se dio otro impulso a fin de terminar los proyectos programados. Entonces, si bien FIMAGA no se benefició de apoyo financiero, sí logró que los trámites se efectuaran más fácilmente; asimismo, hay que destacar que hubo resultados muy importantes sobre todo en lo que concierne al proyecto de los "Palafitos".

Por otra parte, el estatuto inicial de FIMAGA preveía que trabajaría con el municipio; sin embargo, se han establecido pocas relaciones y no tan positivas, por lo que el poder municipal realmente no se ejerce. La actual política de privatización es impulsada

por el poder central a través de SEDUE, quien considera a Manzanillo como un gran proyecto de apertura hacia la cuenca del Pacífico. Con respecto al problema de autofinanciamiento de FIMAGA, se escogió la opción de llamar a inversionistas privados, en lugar de recurrir al Estado; esta política va cambiar los objetivos iniciales del proyecto. Asimismo, la apertura de FIMAGA al capital extranjero se ubica en el marco general de la apertura nacional a las inversiones extranjeras.

Ahora hay que terminar el proyecto, pero éste no tiene el mismo impulso que al inicio, y esto es un ejemplo típico de la influencia personalizada del poder, por lo que depende del centro. Es evidente que nunca fue un proyecto regional o local, aun si se habla de un instrumento de descentralización del mismo; por esta razón FIMAGA sigue las líneas políticas decididas a nivel nacional y entra en el proceso de privatización, a pesar de que ello vaya en contradicción con sus objetivos iniciales. Debido a la ausencia de una política voluntarista de desarrollo urbano social, sus objetivos se cambiaron casi totalmente hasta llegar a un proyecto privado de promoción inmobiliaria turística. Este proceso es un ejemplo típico de la desviación de una política local de desarrollo social por estar sometida en realidad al poder central. Nacido dentro de una política regional, pero presidencializada, FIMAGA continúa en el marco de una política económica central y con esto se cambian completamente sus objetivos. ▣

BIBLIOGRAFÍA

- Bianchi, Geneviève, "Description critique de la zone urbaine de Manzanillo", en *Documents de Recherche du CRE-DAL*, No. 44, París, 1987.
- FIMAGA. *Evaluación de actividades 1983-1988*, Manzanillo, s/f.
- González Llaca, Edmundo: "El presidencialismo o la personalización del poder." *Revista Mexicana de Ciencia Política*, No. 80, México, 1975, pp. 32-45.
- Reyes Benítez Garzas, *Somera descripción de las experiencias del Fideicomiso Manzanillo-Las Garzas para determinar sus políticas sobre densidad de población en su centro poblacional Valle de las Garzas*, no publicado, Manzanillo, 1989.