

CIUDADES DISPERSAS, VIVIENDAS ABANDONADAS: LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y SU IMPACTO TERRITORIAL Y SOCIAL EN LAS CIUDADES MEXICANAS

Elvira Maycotte Pansza

Coordinadora de la Maestría en Planificación y Desarrollo Urbano
elvira.maycotte@gmail.com

Erick Sánchez Flores

Profesor Investigador
ericks07@gmail.com

Departamento de Arquitectura
 Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
 Av. Del Charro 610 nte, Ciudad Juárez, Chihuahua,
 CP32410, México
 Teléfono + 52 6566884820
 Fax + 52 6566884826

Palabras clave: política de vivienda, crecimiento disperso, vivienda social, segregación socioespacial, fragmentación urbana.

Keywords: housing policy, disperse growth, social housing, socio-spatial segregation, urban fragmentation.

Resumen

La política de vivienda en México, implementada en el año 2002, otorgó un apoyo pleno a la iniciativa privada para participar en la producción de la vivienda social. La primera acción que el gobierno federal realizó fue la institución de la Comisión Nacional para el Fomento a la Vivienda, CONAFOVI (hoy CONAVI), órgano descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, creado por el Presidente de la República en el año 2001. Esta Comisión tiene como responsabilidad diseñar, promover, dirigir y coordinar la política nacional de vivienda. Aún cuando atiende a los diversos niveles, desde vivienda residencial hasta interés social, incide particularmente en esta última, vista ahora como un producto inmobiliario de muy alta rentabilidad, cuyo financiamiento está asegurado por los programas subsidiarios del gobierno, y es promovida, además, por el mismo sector público por considerarse un importante generador de actividad económica e impulsor del desarrollo del sector, creando un círculo virtuoso que inminentemente impacta los aspectos sociales y culturales aún en tiempos de recesión.

Si bien la producción de vivienda social se vio estimulada en todo el país, fue en la frontera norte, particularmente en Ciudad Juárez, Chihuahua, donde el eco de este programa tuvo mayor magnitud. En ella se produjo la mayor producción de vivienda económica en cuatro ocasiones consecutivas, de 2004 a 2007, a nivel nacional. Ciudad Juárez es una de las 52 zonas metropolitanas de México, el principal polo de desarrollo del Estado en donde se asienta el 40.52% de la población¹ de la entidad y la sexta ciudad en el país en cuanto a tamaño de habitantes se refiere. Aproximadamente el 82% de la PEA tiene ingresos iguales o menores a 4 salarios mínimos, lo cual la hace potencialmente beneficiaria de créditos de vivienda económica.

Este hecho puede tener diversas lecturas, sin embargo, la que ahora merece nuestra atención es el impacto que este fenómeno ha tenido en el suelo de uso habitacional² y la participación que han tenido el sector público y el privado en su ocupación durante el periodo 2001 a 2006, así como la presión inmobiliaria que se ha ejercido y derivado en la ampliación del fondo legal del municipio sin estar esto considerado en el Plan de Desarrollo del Municipio de Juárez.

Los diferentes porcentajes de participación en la producción de vivienda social del sector público y privado con su proyección en la utilización de suelo, la ubicación de los conjuntos habitacionales desarrollados así como el número de acciones de vivienda realizadas de acuerdo a sus diversos tipos: social, media y

¹ De acuerdo al II Censo Nacional de Población y Vivienda. INEGI, 2005.

² Considerado el 70% de la superficie urbana por el Instituto Municipal de Investigación y Planeación

residencial, al sumarse constituyen un importante segmento de la panorámica que habrá de llevarnos a conocer el impacto que la política nacional de vivienda ha tenido en la ciudad que ha sido su mejor receptora, y por tanto, su mejor ejemplificación.

A siete años de distancia, tenemos una ciudad segregada, desarticulada y con grandes superficies vacías a su interior. El crecimiento disperso y la cuestionable "demanda de vivienda" han producido un paisaje en donde los barrios consolidados lucen abandonados. A la par, un alto porcentaje de viviendas emplazadas en los nuevos fraccionamientos ni siquiera han sido habitadas ante la falta de accesibilidad a equipamiento y servicios urbanos.

El aval de las políticas públicas para adquirir una segunda vivienda, aún de interés social, ha hecho que éstas se incorporen al mercado de vivienda en renta pese a que ello se contrapone a su carácter social. En síntesis, tenemos que el apoyo incondicional a la producción de vivienda social sin visualizar sus efectos colaterales, han sido la piedra angular para la expansión irracional de las ciudades mexicanas.

Abstract

Mexico's housing policy, created in the year 2002, gave the private sector whole support to participate in the production of social housing. The first action of the federal government was creating the National Commission for Housing Support, (CONAFOVI, later CONAVI), a decentralized organization of the Secretary of Social Development, SEDESOL, created by the President on 2001. This Commission has the responsibility to design, promote, direct and coordinate the national housing policy, which despite supporting different housing levels, from high income to social housing, now seen this last one as a highly profitable real state product, whose credit is insured by the government's subsidies. The social housing is promoted by the public sector itself since its considered an important source of economic activity even while in times of a recession and to economic development is granted and being a support for the sector development, creating a virtuous circle which imminently impacts on social and cultural aspects.

Though social housing development was stimulated in the whole country, it was in the northern border, particularly in Ciudad Juarez, Chihuahua, where the echoes of this program had a greater magnitude; so much that it is responsible for the biggest production of economical housing on four consecutive years, from 2004 to 2007, in the whole country. Ciudad Juarez is the main pole of development in the state, where 40.52% of the state's population³ resides and proximately 82% of the PEA has an income equal or less than four minimal wages, which makes it a potentially beneficiary of economic housing credits.

This fact can have several different readings, nevertheless the one now deserves our attention is the impact this phenomenon has had in the residential land use⁴ and the participation that the public and private sector have had in its occupation during the 2001 to 2006 period, as well as the real state pressure that has been exerted and is responsible for increasing the city limits without taking into account the Municipal Development Plan of Juarez.

The different percentages of participation in the production of social housing by the public and private sectors with their projection in the land use, the location of developed housing sectors and the number of housing actions that have taken place according to their diverse levels: social, middle and high income, when added constitute an important segment of the panorama that will take us to know the impact that the national housing policy has had in the city, which has been its main receptor, thus, its best example.

Seven years in time, we have a city that suffers from segregation, disarticulation and with a great amount of inner empty spaces. Disperse growth and the questionable "housing demand" have produced a scenery in which consolidated neighborhoods look abandoned; along side, a high percentage of built homes in the new neighborhoods have not been inhabited because of the lack of equipment and urban services.

The ability to acquire a second house, even if it is social level, has caused them to be incorporated to the rental market even though this contradicts their social character. In conclusion, we have found that unconditional support to the production of social housing without foreseeing its collateral effects has been a key factor for the irrational expansion in Mexican cities.

³ According to the II National Count of Population and Housing. INEGI, 2005.

⁴ Considered to be 70% of the urban surface by the Municipal Institute of Investigation and Planning.

1. Introducción

El presente trabajo surge ante la motivación de analizar un fenómeno urbano de reciente aparición en las ciudades mexicanas: la aplicación de una agresiva política de vivienda basada en estrategias y políticas de adjudicación de financiamientos, y la introducción de nuevos productos inmobiliarios que han generado un crecimiento desordenado y poco racional derivado del uso habitacional del suelo urbano.

En este sentido, hacemos referencia a dos textos que sustentan nuestra premisa: en primer término, Alfonso Iracheta⁵ apunta que el suelo es el elemento central para el crecimiento y el ordenamiento de las ciudades, y afirma que no es el mercado el que resolverá el problema del suelo, sino la participación del Estado, cuya presencia se ha debilitado gracias al liberalismo que ha presionado en los últimos veinte años. De hecho, agrega, el comportamiento del mercado de suelo no es de libre competencia, ya que sufre deformaciones a causa de la participación de la especulación.

Por su parte, Kunz (2003) expresa que: “Los usos de suelo en una ciudad representan mucho más que un agregado de áreas de actividades homogéneas. Son en primera instancia la materialización de la economía y de las condiciones sociales. En la estructura de usos del suelo se refleja la base económica de la localidad y según sea la naturaleza, la eficiencia y modernidad de ésta se darán ciertos arreglos territoriales”.

Es por ello que ante este fenómeno, a través del análisis se desea llegar a establecer una posición sustentada. Para ello se habrán de revisar las políticas de vivienda en México, en especial las actuales, para pasar, posteriormente, a reconocer su impacto territorial a través de las estrategias dirigidas a ocupación del suelo, la caracterización de la producción de vivienda por medio del estudio de las estadísticas y su georeferenciación con base al uso de Sistemas de Información Geográfica, trabajo de campo e investigación hemerográfica. Por último, se hará una aproximación a la demanda de vivienda para buscar las causas de su abandono, tanto nueva como consolidada.

2. Un recorrido por las políticas de vivienda en México

La atención hacia la vivienda social en México a través de políticas públicas inicia con en los albores del siglo XX, cuando en la Constitución de 1917; en ella se plasmó la obligación de los patrones de proporcionar viviendas a sus trabajadores. En 1943, al crearse el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, inicia también una incipiente política de vivienda que no dejó de ser selectiva al proporcionar vivienda sólo a sus derechohabientes, es decir, sólo a aquellos trabajadores integrados al mercado laboral formal, un segmento relativamente privilegiado y muy reducido de la población.

La creación en 1963 del Financiamiento Bancario a la Vivienda, FOVI, dirigido a apoyar con crédito privado a la vivienda social, significó un avance en cuanto a producción de vivienda, sin embargo, sus acciones se dirigieron a satisfacer la demanda de los sectores medios de la población. Es así que ninguna de las políticas implantadas, ni instituciones hasta entonces creadas, fueron capaces de formular programas de mayor cobertura: la vivienda producida se concretó a acciones esporádicas y puntuales, realizadas principalmente en la ciudad de México, capital de la república.

Como consecuencia de la reforma del artículo 123 de la Constitución, en 1972 se funda el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT; con ello se ancla una línea conductora en cuanto a políticas de vivienda se refiere, ya que gracias a su permanencia, a partir de esa fecha y hasta ahora, podemos dar seguimiento a las principales estrategias que el gobierno federal, con sus luces y sombras, ha emprendido con el espíritu de apoyar a los sectores de la sociedad económicamente vulnerables. Para el sector patronal, la creación del INFONAVIT significó la obligación de realizar aportaciones en relación al salario del trabajador.

En ese mismo año se crea el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, FOVISSSTE, históricamente el segundo ente financiero de vivienda social, sólo después del INFONAVIT. En 1983, a casi una década de la creación de las principales instituciones

⁵ En conferencia titulada “Reflexiones para la estructuración de una política nacional de suelo para el desarrollo urbano y vivienda”, dictada dentro el marco del “*Foro de vivienda 2004: experiencias y perspectivas*”, realizado en Ciudad Juárez Chih., bajo el auspicio de la Maestría en Planificación y Desarrollo Urbano de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y el Instituto Municipal de Investigación y Planeación. Enero de 2004.

gubernamentales en materia de apoyo a la vivienda social, con la emisión de la Ley Federal de Vivienda, el derecho a la vivienda se elevó a rango constitucional y se estableció como garantía individual. Con ello se consolidó el artículo 4º de la Constitución, el cual establece que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y que la ley deberá establecerlos instrumentos y apoyos para alcanzar tal fin. Con la creación del INFONAVIT y del FOVISSSTE la presencia del estado en cuanto a producción de vivienda se fortaleció, pues de participar con el 5.4% en el periodo 1951-1960, y 9.3% de 1960-1970, pasó al 77.3% de las viviendas terminadas entre 1971 y 1976 (Maya, 2008).

Un parteaguas en la política habitacional de México es el año 1992: el Estado que hasta entonces construía, financiaba y aplicaba subsidios directos con tasas menores a las que imperaban en el mercado, transformó a los organismos nacionales de vivienda en instituciones eminentemente financieras. Para algunos estudiosos de las políticas de vivienda⁶, este cambio que le significó dejar de supervisar directamente los programas de vivienda y crear su bolsa de suelo, abrió la pauta hacia la incursión de la vivienda social en el mercado inmobiliario, y en consecuencia, detonó la pérdida del valor social que por su propia naturaleza debe poseer.

En ese mismo año se modificó el artículo 27 Constitucional con el propósito de permitir a los campesinos comercializar sus tierras (ejidos). Esta disposición “liberó” a las áreas urbanas de la barrera que las contenía y dio lugar a la especulación de suelo, ante la posibilidad que se brindó a los inversionistas privados de adquirir tierra rural para convertirla en bolsas de reserva. En ese mismo periodo, la creación del Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 se concibió como un instrumento “que incorpora la capacidad productiva y creadora de los sectores social y privado como complemento a la actividad habitacional del Estado” (Maya, 2008). Todas estas medidas sumadas a acciones tendientes a desregular los procesos –política de fomento y desregulación de la vivienda- mostraron claros indicios de la retirada del Estado como agente moderador de las políticas habitacionales: el neoliberalismo económico ejercía su presencia.

El Programa Sectorial de Vivienda, 1995-2000, operó en el marco de seis líneas estratégicas: el *fortalecimiento institucional* sin dejar de lado la preservación de su sentido social; el *mejoramiento y ampliación de los servicios de financiamiento* a través de la diversificación de esquemas de financiamiento acordes a los ingresos de los trabajadores; la *desregulación y desgravación* en la titulación de la vivienda; disposición de *suelo para vivienda* incorporando reservas territoriales y predios intraurbanos servidos; promoción de la *autoconstrucción* y *mejoramiento de la vivienda rural y urbana* por medio del suministro de insumos a bajo costo, y por último, el *fomento tecnológico* a través de la investigación, desarrollo y aplicación de tecnologías alternativas aplicables a la vivienda social (De Pablo, 2000). Aún bajo estas condiciones CONAFOVI estimó que durante el sexenio anterior al año 2000 se edificaron cerca de 282,000 viviendas, cantidad se consideró duplicar gracias a las estrategias que se pusieron en práctica y que detonaron el fenómeno que este trabajo pretende explicar.

3. La política de vivienda en México en el siglo XXI

Pese a la implementación de programas de vivienda, el rezago habitacional fue en aumento. Entre sus causas podemos distinguir el crecimiento demográfico, el aumento de la población urbana en detrimento de la rural, y muy especialmente el hecho de que, contraviniendo las estrategias de la política de vivienda, se desatendió la diversificación de esquemas de financiamiento dirigidos a trabajadores de menores ingresos: sólo el 7% de los créditos se destinaron a aquellos con ingresos de hasta dos salarios mínimos, mientras que el mayor porcentaje de financiamientos, de acuerdo a CONAFOVI, se otorgaron a un sector relativamente privilegiado constituido por quienes percibían cuatro o más salarios mínimos, por lo general, miembros de la burocracia y sindicatos.

La falta de pertinencia era evidente: la misma política que planteaba la atención a los sectores vulnerables de la población, paradójicamente destinaba el beneficio de su financiamiento sólo a aquellos trabajadores cuyos ingresos fueran superiores a cinco veces el salario mínimo.

⁶ Enrique Ortiz y Gustavo Romero, Hábitat International Coalition.

Con los antecedentes arriba planteados nace el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, PSV, que al anunciarse como el de mayor alcance de los puestos en marcha hasta entonces, puso en evidencia su inclinación por indicadores cuantitativos aún cuando en el discurso sostuviera lo contrario. Este programa seguía las recomendaciones –que bien pudieran entenderse como presiones para la asignación de futuros créditos- que el banco Mundial emitió desde el año 1994 y que habían sido adoptadas en México desde aquel entonces: optar por el sector vivienda como eje dinamizador de la economía. La yuxtaposición de las recomendaciones emitidas por el Banco Mundial⁷ y de las estrategias del PSV, mostrada en la Tabla 1, permite advertir su correspondencia.

Tabla 1. Correspondencia entre el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 y las recomendaciones emitidas por el Banco Mundial en materia de políticas habitacionales

	Programa Sectorial de Vivienda en México 2001-2006	Banco Mundial 1994
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar el mercado habitacional • Promover desarrollo y competitividad sectorial • Reactivar banca de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Implantar una industria habitacional coherente con la economía de mercado
Principales estrategias	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación jurídica del patrimonio de la población 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo al derecho de propiedad
	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo del Sistema hipotecario integrado 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción del financiamiento hipotecario
	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo social a la población más necesitada (subsidio focalizado) 	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalización de los subsidios
	<ul style="list-style-type: none"> • Abasto de suelo con aptitud habitacional, infraestructura y servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Organización de industria de la construcción
	<ul style="list-style-type: none"> • Activación institucional y fortalecimiento sectorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo del marco institucional

Fuente: Enrique Ortiz. *Políticas de vivienda en México, impactos y perspectivas (1992-2007)*

En este marco se crea CONAFOVI, organismo que se atribuye a sí mismo el logro de las metas en materia habitacional, y que impulsó, entre otras acciones, el fortalecimiento del sector de la construcción de vivienda al promover el nacimiento en el año 2002, de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de la Vivienda, CANADEVI. Este organismo, que se ha convertido en un órgano de consulta del Consejo Nacional de Vivienda, CONAVI, -Institución que en el marco de la Ley de Vivienda del 2006 sustituyó a CONAFOVI- es además miembro del Consejo de Administración de INFONAVIT, órgano de consulta de la Sociedad Hipotecaria Federal y del FOVISSSTE y representa la participación del sector privado en la generación de vivienda a nivel nacional.

Este fortalecimiento al sector privado ha conducido a que sus asociados produzcan el 80% de la vivienda del país y sus 1,200 agremiados –en el año 2005- participaran en el mercado. De acuerdo a Ortiz (2007), nueve de ellos concentraban el 25% de la producción total de vivienda, seis cotizaban en la Bolsa Mexicana de Valores y según datos de la Revista Obras⁸, el Índice HABITA (IH) que las integra tuvo un rendimiento de 1118% de 2000 a marzo de 2007, muy por encima del sector construcción (447%), el índice de cotizaciones (370%) y el índice de rendimiento total (414%). En 2004 representaron el 4.69% del mercado accionario y en el primer trimestre de 2007 el 7.17%⁹.

En cuanto a la tarea de reactivar la banca, se pusieron en marcha programas como Apoyo Infonavit y Cofinavit, dirigidos a apoyar la vivienda media y hasta residencial tomando como base los recursos que los trabajadores tuvieran en la su cuenta de vivienda como producto de las aportaciones de sus patrones.

⁷ Plasmadas en el documentos “Vivienda, un entorno propicio para el mercado habitacional”

⁸ Revista Obras Número 413, mayo 2007. p. 40

⁹ Seis de sus principales accionistas aparecen también dentro del ranking de los 100 empresarios más importantes de México que publicó la revista Expansión en mayo de 2006. p. 69

Estos esquemas de cofinanciamiento entre la banca y las instituciones de financiamiento sociales, promovieron además la adquisición de una segunda vivienda que bien pudiera ser introducida al mercado de vivienda en renta, o hasta pasar a formar parte del patrimonio de una familia de altos recursos al lucrarse como residencia vacacional: el espíritu social que debería prevalecer en los principales entes de apoyo a la vivienda del gobierno federal se ha diluido.

A lo anterior se suman dos elementos que favorecieron el otorgamiento de financiamiento, ahora ya no tan blando¹⁰ como en programas anteriores: la apertura para otorgar crédito a trabajadores cuyo ingreso fuera menor a 3.9 vsm y la concepción de un nuevo producto: la vivienda económica¹¹. Estas medidas le abrieron a un amplio sector de la población —el 63.2% de acuerdo a Maya (2008)— la posibilidad de acceder a financiamiento para una vivienda.

Así las cosas, se había construido la plataforma de partida en la búsqueda de los objetivos estratégicos del PSV: promover desarrollo y competitividad sectorial, reactivar banca de desarrollo y consolidar el mercado habitacional.

4. El Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 en Ciudad Juárez

Ciudad Juárez, Chihuahua, se ubica al norte de México y es frontera con los Estados Unidos de Norteamérica; esta circunstancia le hace experimentar —y en muchas ocasiones padecer— los efectos económicos y sociales de ambos países. Desde los años sesenta se ha acentuado su rol como principal polo de desarrollo a nivel nacional y en ella se asienta el 40.52% de la población¹² del Estado de Chihuahua.

En esta ciudad se han sumado factores que le han llevado a ser una de las principales receptoras del PSV y obtener como producto de ello, el primer lugar en construcción de vivienda económica a nivel nacional, hecho que si bien la coloca como ejemplo en cuanto a producción en términos cuantitativos, también cuestiona profundamente su aportación en el ámbito cualitativo de las propias viviendas y espacios urbanos que producen y que inciden, directamente, en la calidad de vida de los destinatarios de los financiamientos otorgados por instituciones gubernamentales.

Entre los principales factores detonantes de la producción de vivienda en Ciudad Juárez podemos destacar cinco: el *déficit de vivienda* acumulado tanto por el crecimiento natural, como por la ganancia de población por los importantes movimientos migratorios¹³ y efectos de las políticas habitacionales imperantes hasta el momento; el *perfil sociodemográfico de su población* eminentemente obrera: el 82% de los trabajadores son empleados -obreros o peones- y el 56% gana de 1 a 3 salarios siendo preciso apuntar que los ingresos de la mayor parte de este grupo oscila entre 1 y 2 salarios mínimos, lo cual colocó los como potenciales destinatarios de créditos otorgados bajo el esquema del PSV.

¹⁰ Hasta antes de la aplicación de las políticas de vivienda bajo el modelo neoliberal, los financiamientos se regían en montos basados en el número de veces el salario mínimo (vsm); su aumento correspondía directamente al aumento en el salario anual que percibían los trabajadores. A partir de la implementación de las nuevas políticas, a este criterio se le sumó una tasa adicional con el objeto -de acuerdo al discurso- de no descapitalizar los fondos de financiamiento. Esta medida ha traído consigo que en ocasiones la tasa de interés de un financiamiento otorgado a un trabajador llegue a ser mayor en relación a las que imperan en el mercado.

¹¹ La *vivienda económica* o Unidad Básica de Vivienda (UBV), es aquella promovida por el Programa Nacional de Vivienda económica del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que se enfoca a incentivar la construcción de viviendas con un valor que no exceda los 117.0631 vsm, que el año 2005 equivalía a \$166,548.01 pesos y en el 2007 a \$179,964.38 pesos mexicanos. Este tipo de vivienda está dirigida a trabajadores que tienen un ingreso entre 1 y 3.9 salarios mínimos. Sus características principales son que sólo posee una habitación de usos múltiples en donde se puedan preparar alimentos, una recámara un baño completo. La superficie aproximada que puede llegar a ocupar es de 31.00 m². Su lote mínimo debe ser de al menos 90.00 m², contar con todos los servicios —electricidad, agua y drenaje— y su diseño deberá brindar la posibilidad de crecer progresivamente

¹² De acuerdo al II Censo Nacional. INEGI, 2005.

¹³ En la década de los años sesenta del siglo XX, en Ciudad Juárez se impulsó el establecimiento de la industria manufacturera —maquila— de procedencia extranjera; a partir de entonces su economía, directa o indirectamente, se ha basado casi exclusivamente en ella; como consecuencia, en épocas de auge el índice de desempleo es nulo, por el contrario, ante tiempos de recesión en sus países de origen, el impacto en la ciudad en términos de empleo llega a ser mayor en relación al resto del país. Esta situación ha traído consigo que el perfil demográfico de la ciudad esté constituido por un amplio porcentaje de población migrante procedente del resto del país —y hasta de centro y América del sur— que arriba con la expectativa de mejorar sus condiciones de vida.

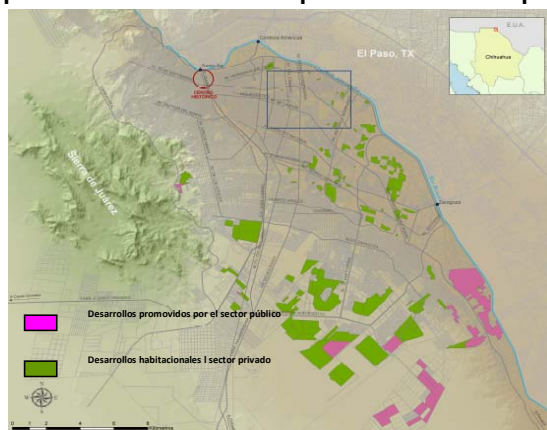
El tercer factor es *la normatividad aplicable*, que por sus vacíos, obsolescencia y ambigüedad además de obstaculizar la administración urbana, es fuente de espacios absurdos, déficit de facilidades urbanas e invita a quebrantarla; como cuarto tenemos a las grandes superficies de *reserva de suelo previstas para ser incorporadas al uso urbano y la voluntad política* de incorporar aún más para fines de construcción de vivienda económica; y por último, el neoliberalismo económico como política adoptada por las instancias gubernamentales, el cual privilegia indiscriminadamente la inversión privada sobre el espacio y los bienes comunes. Con todo ello, las condiciones a nivel local y nacional estaban dadas para dinamizar la industria de la construcción de vivienda social.

4.1 La incorporación de suelo urbano en el municipio de Juárez

El papel del sector público, encabezado por el gobierno del Estado de Chihuahua y por el del municipio de Juárez, ha sido estratégico para la expansión de superficie urbana. Por una parte, asumiendo un papel activo –aún por encima de los instrumentos legales- para consolidar maniobras de especulación de suelo al incorporar suelo urbano, legalizando invasiones inducidas más allá del fondo legal, e induciendo el crecimiento urbano a través de la promoción directa de conjuntos habitacionales de gran magnitud tanto en su superficie como en el número de viviendas, todos ellos carentes de facilidades equipamiento e infraestructura urbana¹⁴ y por otra, brindando facilidades para que las empresas desarrolladoras del sector privado urbanicen predios no aptos uso habitacional¹⁵ y hasta promoviendo versiones simuladas de consulta pública para avalar la ampliación del fondo legal con base a argumentos de los empresarios privados, entre los cuales destaca la falta de suelo urbano a costo razonable para producir vivienda económica. En la Figura 1 se observa la ubicación de los conjuntos habitacionales promovidos en el periodo 2001-2006 por el sector público, en relación a los realizados por el sector privado.

En este sentido, se reconocía la existencia de una gran superficie de lotes baldíos servidos al interior de la superficie urbana, sin embargo, antes de implantar estrategias para promover -y hasta forzar- su utilización, de nueva cuenta, en 2007, el gobierno municipal instado por el estatal, avaló la incorporación de suelo a costo asequible –ubicado obviamente en la periferia y más allá de los límites de la ciudad- como un factor imprescindible para desarrollar vivienda de interés social a fin de contribuir al abatimiento del déficit de vivienda¹⁶, y con ello, al cumplimiento de las metas gubernamentales.

Figura 1. Ocupación del suelo para uso habitacional por el sector público y privado en la superficie urbana del Municipio de Juárez en el periodo 2001 - 2006



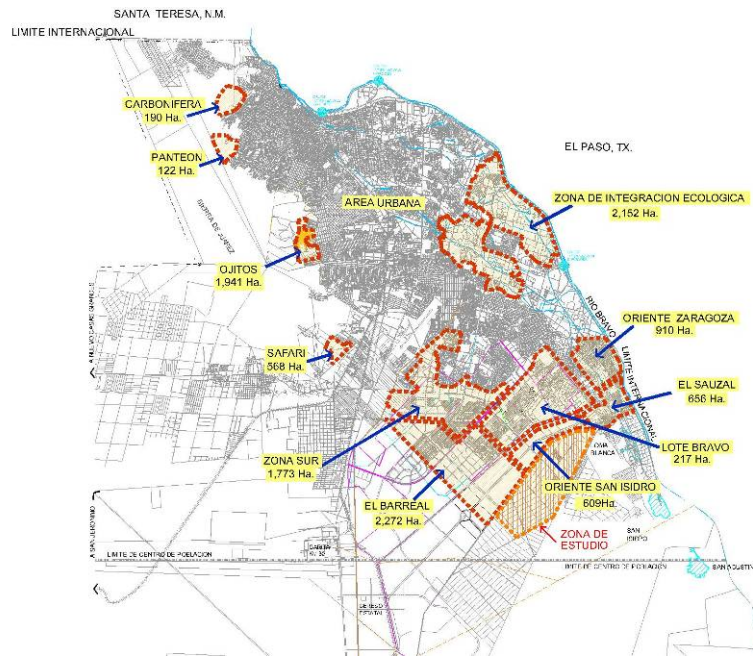
Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Juárez

¹⁴ Riberas del Bravo, el Mezquital y Los Ojitos son ejemplo de ello. Ver “Estudio comparativo de calidad de vida en conjuntos habitacionales de vivienda social promovidos por el sector público y el privado. Ciudad Juárez, Chih.”, Elvira Maycotte, 2009.

¹⁵ Como la zona inundable conocida como El Barreal, entre otras.

¹⁶ Argumentos plasmados en el documento titulado “Observaciones y adecuaciones a los Planes Parciales e instrumentos de planeación urbana en consulta pública. Ciudad Juárez, Chihuahua. Marzo de 2007” expuesto por la Dirección General de Desarrollo Urbano, Administración Municipal 2004-2007.

Figura 2. Superficie de reservas urbanas disponibles en Ciudad Juárez para el año 2005



Fuente: Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de Juárez. “Observaciones y adecuaciones a los Planes Parciales e instrumentos de planeación urbana en consulta pública. Ciudad Juárez, Chihuahua. Marzo de 2007”

Es así que bajo el lema “Democratizar la Tierra” y pese a la existencia de un 22% de superficie ociosa dentro del área urbana¹⁷ se incorporaron 15,535 HA, y con ello, a través de los planes parciales de El Barreal, San Isidro, Oriente 21, San Isidro-Zaragoza y Camino Real, los lotes baldíos crecieron en un 400% en el periodo 2005-2008 y la densidad bajó a 53 hab/HA como producto del monopolio y la especulación¹⁸. En la Tabla 2 se pueden consultar la superficie urbana producto de las ampliaciones del fondo legal y los años en los cuales se realizaron y en la Figura 3 se muestra el fondo legal actual.

Tabla 2. Superficie de Ciudad Juárez y ampliaciones del fondo legal (1968-2007)

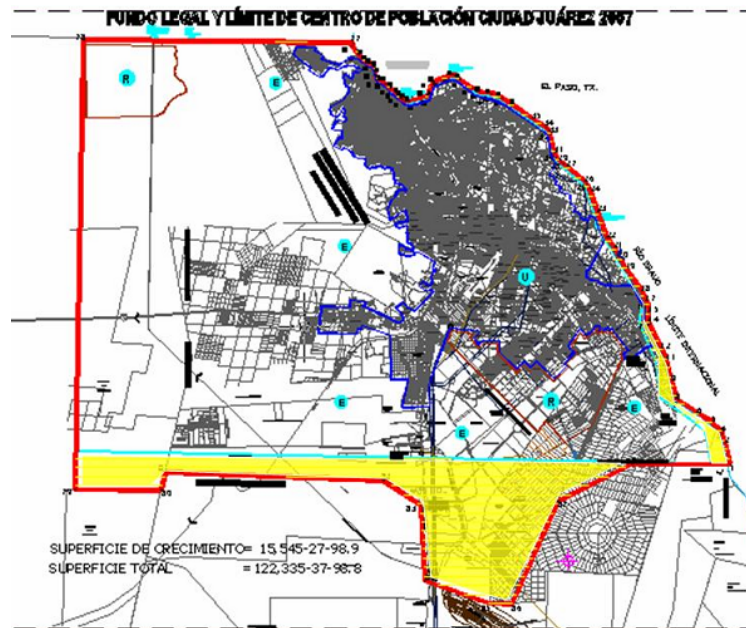
Año	Superficie urbana (ha)	Observaciones	Instrumento legal
1968	21,000	Incorporar las invasiones irregulares de la zona poniente a la superficie urbana	-
1970	26,000	Incorporar parte de la Sierra de Juárez y zonas de invasión	Plan de Desarrollo Urbano 1979
1989	46,000	Cubrir la totalidad de la Sierra de Juárez y las áreas de crecimiento urbano	Plan de Desarrollo Urbano 1989
1995	106,800	Se anexa una superficie considerable al poniente para controlar el proyecto urbano “San Jerónimo”, y la Zona de Protección Ecológica al oriente de la ciudad	Plan de Desarrollo Urbano 1995
2007	122,335	Incorporación de reservas territoriales al sur y suroriente de la ciudad	Aprobado en Cabildo sin estar considerado en el Plan de Desarrollo Urbano

Fuente: Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de Juárez. “Observaciones y adecuaciones a los Planes Parciales e instrumentos de planeación urbana en consulta pública. Ciudad Juárez, Chihuahua. Marzo de 2007”

¹⁷ Nota periodística titulada “Ociosa el 22% de la superficie urbana”, Diario de Juárez, el 22 de abril de 2005. Nota basada en el estudio realizado por la Dra. Lourdes Romo Aguilar, investigadora del Colegio de la Frontera Norte.

¹⁸ Declaración de la Coordinación de Planes y Programas del Instituto Municipal de Investigación y Planeación en nota periodística “Crecen 400% terrenos baldíos por monopolio y especulación”, Periódico Norte de Ciudad Juárez, 19 de abril 2009. Sección 1A.

Figura 3. Ampliación del fondo legal del municipio de Juárez, aprobado en abril de 2007



Fuente: Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de Juárez. "Observaciones y adecuaciones a los Planes Parciales e instrumentos de planeación urbana en consulta pública. Ciudad Juárez, Chihuahua. Marzo de 2007"

El resultado de lo anterior es una ciudad dispersa, desarticulada, que se ha expandido bajo un patrón de "ensamblaje" de piezas cuya forma se restringe a los polígonos de los predios que cada empresario urbaniza bajo su visión particular. La Figura 4 es una evidencia de ello.

Figura 4. Fraccionamientos habitacionales de vivienda social en proceso de construcción al sur de Ciudad Juárez



Fuente: Elvira Maycotte. Junio de 2008

4.2 Producción de vivienda y demanda real

De acuerdo a CONAFOVI, el rezago de vivienda nueva en el Estado de Chihuahua para el año 2000 sería de 44,851 viviendas, sin embargo, estas proyecciones resultaron mínimas respecto a las 112,678 unidades que se produjeron en el periodo 2001-2006.

Del total de viviendas producidas, un amplio porcentaje, el 86.78% responden directamente a las políticas de vivienda social, más no se debe pasar por alto que en muy buena medida el 10.60% correspondiente a vivienda media, fue construida bajo el esquema de fraccionamientos tradicionales –cuya morfología respondió al modelo de urbanizaciones cerradas- y financiadas bajo esquemas crediticios emanados del PSV, ya sea provenientes sólo de la banca privada, o bien, de la participación de ésta en coparticipación con INFONAVIT (Cofinavit o Apoyo Infonavit). Sólo un 2.62% de las acciones de vivienda respondieron a vivienda residencial y en total ocuparon 2,972 HA. Ver Tabla 3.

Tabla 3. Número y porcentaje de acciones de vivienda aprobadas por Cabildo, Y ocupación de suelo por año y por tipo de vivienda para el periodo 2001 – 2006

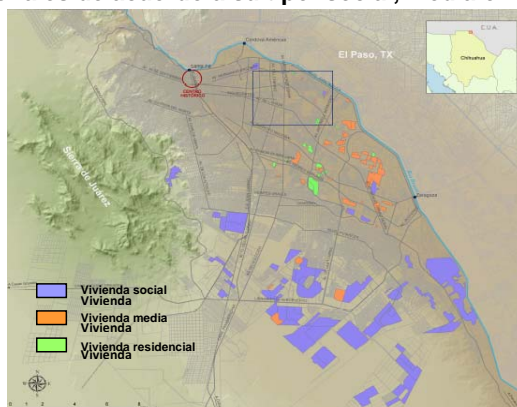
Año	Vivienda interés social		Vivienda Media		Vivienda Residencial		Total	Suelo (HA)		Total
	Fraccionamiento	Condominio	Fraccionamiento	Condominio	Fraccionamiento	Condominio		Fraccionamiento	Condominio	
2001	8,714	1,699	2,896	141	525	14	13,989	409.52	13.22	422.74
2002	12,793	2,219	577	0	240	0	15,829	433.10	57.31	490.41
2003	13,416	6,733	2,611	212	195	220	23,387	423.54	123.00	546.54
2004	18,800	1,864	1,062	0	102	304	22,132	363.00	9.21	372.21
2005	16,258	0	3,188	0	942	0	19,796	559.52	0.00	559.52
2006	15,290	0	1,255	0	1,255	58	17,545	580.51	0.00	580.51
Sub-total	85,270	12,515	11,589	353	2,355	596		2,769.19	202.74	
		97,785	11,942		2,951		112,678			2,971.93
Total		86.78%	10.60%		2.62%			92.68%	7.32%	

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Juárez

Por una parte, tenemos que la superficie ocupada por concepto de uso habitacional en el periodo analizado es menor, por mucho, a las reservas adicionadas a través de la ampliación del fondo legal, lo cual cuestiona los argumentos que justificaron, y con ello, se da pauta a pensar en un posicionamiento a favor de prácticas especulativas por parte del sector público. Por otro lado, el número de acciones de vivienda producidas no es poca cosa: equivale a erigir una ciudad de 434,937 habitantes¹⁹ en tan sólo seis años, lo que significaría que en ese periodo el 33% de la población total de Juárez²⁰ accedió a vivienda nueva. La pregunta ahora es: ¿sería necesaria tal cantidad de producción de vivienda si la población sólo aumentó 99,521 habitantes? Lo anterior cuestiona profundamente la existencia de una demanda real y es, muy probablemente, uno de los factores del abandono de viviendas que ahora tiene lugar. Cabe mencionar que el sector privado participó con el 61.56% del suelo ocupado y el 72.48% de las viviendas producidas. En cuanto a la ubicación de los conjuntos habitacionales en relación al nivel socioeconómico de sus destinatarios, la Figura 5 hace evidente un patrón que da claras muestras de un fenómeno cuyos efectos pudieran traducirse en condiciones sociales no deseadas: la segregación socio espacial.

En esta figura observa que los conjuntos de interés social se localizan en la periferia mientras que por el contrario, los de vivienda media y residencial, tienden a ubicarse al centro de la mancha urbana, precisamente en los predios mejor servidos.

Figura 5. Ubicación en la mancha urbana de los desarrollos habitacionales de acuerdo a su tipo: social, media o residencial



Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Juárez

¹⁹ Considerando 3.86 hab/viv, indicador proporcionado por el II Censo Nacional, INEGI, 2005.

²⁰ La población del Municipio de Juárez para el año 2000 era 1,218,817 y en el 2005 pasó a 1,313,338 habitantes, cifras brindadas por el Instituto Nacional de Información Estadística y Geografía (INEGI), en el XII Censo General de Población y Vivienda (2000) y el II Censo Nacional (2005) respectivamente.

4.3 El abandono de vivienda

De acuerdo a información proporcionada por el Instituto Municipal de Investigación y Planeación²¹, IMIP, el 39% de las viviendas en el área suroriente de la ciudad –que corresponden al caso que analizamos– están desocupadas. En este sentido, la Junta Municipal de Agua y Saneamiento ha detectado 15,000 viviendas en esas mismas condiciones²². En ejercicios de trabajo de campo se han encontrado amplias zonas de fraccionamientos²³ en los cuales alcanza hasta un 50%. Las fotografías que se muestran a continuación, en la Figura 6, ofrecen imágenes de viviendas abandonadas en fraccionamientos de la zona suroriente. La Figura 7 muestra viviendas abandonadas y en deterioro de diversos niveles socioeconómicos y distritos de la ciudad.

Figura 6. Viviendas abandonadas en fraccionamientos de reciente creación



De izquierda a derecha: Villa Residencial del Real, Riberas del Bravo y Hacienda de las Torres
Fuente: Elvira Maycotte

Figura 7. Viviendas abandonadas en distritos consolidados de Ciudad Juárez



Fuente: Elvira Maycotte

Por otra parte, también se presenta desocupación en zonas ya consolidadas. Para tener una dimensión de este fenómeno, de acuerdo a indicadores presentados por el INEGI, en el 2005 se censaron 314,156 viviendas –que corresponden a viviendas ocupadas– y se encontraron 69,609 deshabitadas²⁴. Las cifras anteriores son alarmantes ya que estamos afrontando una desocupación del 16.7% del parque habitacional total, más éste se concentra en las zonas de reciente creación. Mientras el gobierno municipal -pese a los problemas derivados del estatus de propiedad privada de las viviendas abandonadas- intenta tímidos planes de recuperación para proceder a una nueva adjudicación²⁵, paradójicamente, el Instituto de la Vivienda del Estado de Chihuahua anuncia la edificación de 15,000

²¹ En nota periodística titulada “Desocupadas, 39% de viviendas en áreas de reserva del suroriente”. Periódico Norte de Ciudad Juárez, 20 de abril de 2009, Sección 1B.

²² En nota periodística titulada “Abandonan 15,000 casas en los últimos seis meses”. Periódico Norte de Ciudad Juárez, 8 de enero de 2009, Sección 1B.

²³ Riberas del Bravo y Villa Residencial del Real, 2005.

²⁴ El total de las viviendas es 416,859. El porcentaje que resta corresponde a viviendas sin información o de uso temporal.

²⁵ En nota periodística titulada “Ofrece empresa Liberty casas baratas de Infonavit”. Periódico Norte de Ciudad Juárez, 22 de febrero de 2009, Sección 5B.

nuevas viviendas en el 2009.²⁶ Esto nos habla de una ciudad dispersa a dos escalas: el primero, nivel urbano a causa de los predios intraurbanos, y segundo, a nivel distrital a causa de los vacíos que las viviendas dejan a lo largo de toda la ciudad pero que afectan directamente a su sector vecinal., pero más aún, nos confirma que las políticas de vivienda están ocasionando un desajuste en el mercado inmobiliario que impacta profunda y negativamente a las ciudades mexicanas.

5. Conclusión y reflexiones finales

A través del ejercicio realizado hemos comprobado que las políticas de vivienda en México se han apartado del espíritu que en el discurso sustentan: procurar las condiciones para que los sectores más vulnerables de la población accedan a una vivienda acorde a sus necesidades; es evidente que la vivienda social se ha supeditado a las reglas del mercado y con ello se le ha restado su valor social, amén de la merma valor de cambio que el rápido deterioro le propina: la vivienda como patrimonio ha resultado una falacia. Si los teóricos insisten en que neoliberalismo implica el debilitamiento del Estado frente al sector privado, el resultado de nuestro estudio lo objeta y nos da pauta para afirmar que su firme presencia lo constituye como agente activo que ciertamente regula y concreta las políticas y modelos de ocupación de suelo urbano. No sólo ha dejado actual al sector empresarial: ha sido su mancuerna que vuelve legal ilegal.

Una de las principales fallas es la creencia de que el mercado regula la oferta y demanda del suelo, sin embargo, la especulación del suelo urbano propiedad de unas cuantas familias ha sido motivo de deformaciones que han impactado negativamente en el orden urbano y el precio de la vivienda. Por otro lado, los programas de vivienda, excusa ideal para la explosión de las ciudades, no garantizan las condiciones para el desarrollo integral de los ciudadanos que manifiestan efectos derivados de la exclusión y segregación social. La oferta actual de vivienda no es compatible con el perfil de los compradores y el modelo neoliberal limita la autoproducción. Pese a los evidentes resultados, exitosos sólo en el cuantitativo, la política nacional de vivienda que adoptó el gobierno federal en 2006 parece ser una prolongación de la anterior y abandera: el carácter eminentemente social de los programas de adquisición de vivienda; el fomento a la calidad de la vivienda; la concreción de esfuerzos con los diferentes actores e instituciones de vivienda; mayores oportunidades a las familias, y por último, creación de infraestructura en el país. Ostenta además el apoyo al desarrollo sustentable y empata estos enunciados al Plan Nacional de Desarrollo.

Frente a este panorama, resta ahora reconstruir nuestras ciudades fragmentadas, ahora reflejo fiel de la imagen de Kunz (2003:16) cuando afirma que “*el orden*” urbano se ha reducido a “... un asunto de acomodo de espacios sin importar las necesidades de integración funcional de estos espacios en el aparato urbano, ni los requerimientos de espacio e integración al interior de los mismos... generando un modelo urbano costoso... que ha acentuado efectos ambientales y sociales no deseados”

Bibliografía

- De Pablo, Luis.** *La política de vivienda en México.* Crónica Legislativa: Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura. 2000, núm. 13, p.8-12.
- Kunz, Ignacio.** *Usos de Suelo y territorio.* México: Plaza y Valdés, 2003.
- Maya, Esther, Jorge Cervantes y Alfonso Rivas.** Crítica a la promoción privada de grandes conjuntos urbanos habitacionales. *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica,* Universidad de Barcelona, 26-30 mayo de 2008. <http://www.ub.es/geocrit/xcol/45.htm>
- Maycotte, Elvira.** Nuevas tipologías de vivienda de interés social financiadas por programas gubernamentales. El caso de la vivienda económica en Ciudad Juárez, Chih., *XXVIII RNIU. Dilemas de la Sociedad Fronteriza. Ciudad Juárez.* Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, septiembre de 2005. <http://www.uacj.mx/ICSA/Investiga/RNIU/default.htm>.
- Maycotte, Elvira.** Ocupación del suelo habitacional y participación del sector público y privado en la producción de vivienda social en Ciudad Juárez, Chihuahua. *Rizoma: revista de cultura urbana de la Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León,* 2008, núm. 8, p.36-39.
- Ortiz, Enrique.** Políticas de vivienda en México, impactos y perspectivas (1992-2007). Obtenido de la Red Mundial el 9 de abril de 2009: www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1242

²⁶ En nota periodística titulada “Investirá IVI en 15 mil viviendas durante 2009”. Periódico Norte de Ciudad Juárez, 22 de febrero de 2009, Sección 5B.