

El problema de la vivienda en Ciudad Juárez: los asentamientos humanos irregulares¹

Bertha Caraveo C.²

El presente artículo pretende plantear y explicar mediante un análisis exhaustivo el problema de la vivienda en Ciudad Juárez. Se advierte que a raíz de éste se originan diversos problemas sociales entre los que destacan la incapacidad económica en la adquisición de las viviendas, los bajos niveles de ingreso

Palabras clave:

Problemas de la vivienda, suelo urbano, autoconstrucción

que perciben los individuos que residen en esta ciudad, el incremento de la demanda por la migra-

ción de otras ciudades hacia las zonas fronterizas. El texto ilustra que cada vez se genera una escasez de oferta en la dinámica juarense propiciando que entre en juego la especulación en el mercado inmobiliario dado que es promovido por las políticas económicas y políticas de vivienda a nivel local.

¹ El presente trabajo se basa en una investigación realizada por la autora en 1992.

² Profesora e investigadora titular en la escuela de Sociología de ICSA y de la maestría en Planificación y Desarrollo Urbano de la Unidad de Estudios Regionales de la UACJ (1993).

Fecha de impresión: julio-diciembre de 1993

Fecha de reimpresión: agosto-diciembre de 2009

Introducción

Los efectos territoriales urbanos del desarrollo de la Industria Maquiladora de Exportación (IME) y la instrumentación de las políticas neoliberales de los últimos dos sexenios, con respecto a la austeridad salarial y la contracción del gasto público,¹ han provocado serias insuficiencias en las condiciones generales de producción de la fuerza de trabajo: vivienda, salud, educación e infraestructura urbana, entre otras.

Ciudad Juárez, como polo de desarrollo importante dentro del proyecto económico que en la actualidad rige al país, vive un proceso de crecimiento. El desarrollo de la Industria Maquiladora de Exportación ha generado, de manera indirecta, un incremento relativo del sector terciario que, en su conjunto, provoca la atracción de importantes corrientes migratorias a la ciudad, agudizando la problemática urbano-social ya existente. En este contexto, la falta de una vivienda en condiciones mínimas de habitabilidad, se ha convertido en uno de los problemas más sentidos por la población en esta ciudad de la frontera norte.

El XI Censo General de Población y Vivienda (1990) nos muestra la existencia de un déficit cuantitativo considerable de unidades habitacionales en esta ciudad, sin embargo, éste no es tan alarmante como el cualitativo, que tiene su expresión más clara en la producción de viviendas deleznable (como fenómeno extendido en la urbanización periférica); en los asentamientos humanos irregulares (AHI), localizados en los últimos 20 años hacia el suroriente y poniente y cuyo estatus se refleja en el tipo de tenencia de la tierra (producto de invasión o reubicación); la autoconstrucción precaria (utilizando, por lo general, materiales de desecho); y finalmente en las condiciones deficientes de infraestructura y servicios urbanos.

El presente trabajo está estructurado de tal forma que puedan cubrirse, de manera general, los distintos aspectos que consideramos explican el problema de la vivienda en Ciudad Juárez. En la primera parte planteamos el problema de la vivienda desde varios aspectos: déficit, bajos salarios y pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores,

¹ Emilio Pradilla Cobos, "Las políticas neoliberales y la cuestión territorial". En *Sociológica*, año 5, núm. 12, UAM-Azcapotzalco, México, enero-abril 1990, p. 61.

fluctuación del mercado inmobiliario, crecimiento poblacional, cambios en la composición del mercado laboral, flujos migratorios, políticas económicas y de vivienda. En la segunda parte centramos nuestro análisis en los AHI. Sus rasgos principales son las formas irregulares de apropiación del suelo urbano, la autoconstrucción y la introducción ilegal de servicios públicos, entre otros.

El problema de la vivienda

El XI Censo General de Población y Vivienda define a esta última como: “Todo recinto delimitado por paredes y techos, con acceso independiente que está habitada por personas, donde generalmente éstas preparan sus alimentos, comen, duermen y se protegen del medio ambiente”.²

Desde esta perspectiva, el problema sólo se manifiesta en términos cuantitativos reduciéndolo al déficit de unidades habitacionales. Cualquier lugar que reúna estos mínimos requisitos de habitabilidad está contabilizado en el Censo. Si esto fuera cierto, la escasez habitacional sería resuelta en la medida que los constructores de distintos sectores (público, privado y popular) construyeran más unidades. Sin embargo, en forma paradójica, la realidad nos muestra que entre más se construye más se agudiza el problema. Este planteamiento nos conduce a un análisis exhaustivo de la vivienda como problema social que exige determinar los factores que lo originan.

Si bien es cierto que hay un número insuficiente de viviendas en esta ciudad, la calidad en la construcción de las existentes y la falta de infraestructura y equipamiento, nos remiten a un déficit cualitativo, el cual puede ser observado en los asentamientos humanos irregulares, producto de la urbanización periférica de las últimas dos décadas.

La carencia de servicios públicos (agua, drenaje, alumbrado), la falta de equipamiento (escuelas, dispensarios médicos, lugares de esparcimiento, etcétera), la baja calidad en los materiales de construcción,³ el

² *Elementos para la evaluación de los datos censales sobre los volúmenes de población y vivienda en el municipio de Juárez*, INEGI, Durango, 1991.

³ En general, los habitantes de los asentamientos humanos irregulares utilizan mate-

hacinamiento, la ubicación de la vivienda en sitios peligrosos (arroyos, basureros, lugares cercanos a focos de contaminación, diques de contención de agua, etcétera), son algunos indicadores de la existencia de ese déficit cualitativo en la producción de vivienda.

Con el establecimiento de las maquiladoras en esta ciudad⁴ se da un proceso de cambio en el uso del suelo, que se refleja en el reordenamiento de la mancha urbana, la localización de las plantas fuera de los parques industriales y en zonas residenciales, el crecimiento de los espacios urbanos periféricos habitados por una población trabajadora pauperizada.

Las políticas económicas, tendientes a industrializar la franja fronteriza norte, han incrementado el número de habitantes en esta ciudad sin prever las consecuencias urbanas y sociales desastrosas o crear las condiciones de infraestructura para evitarlas. En este sentido se hace insuficiente la vivienda,⁵ la infraestructura de servicios y transporte y el equipamiento urbano.

Ciudad Juárez, como polo de atracción para muchos mexicanos del interior de la república y del mismo estado,⁶ está conformada en gran medida por inmigrantes que han llegado en diferentes momentos. De modo que la migración es un fenómeno natural en la dinámica social de esta ciudad. Para el inmigrante, por lo general ocupado en empleos de salario mínimo, la carencia de una vivienda adecuada re-

rial deleznable en la construcción de sus viviendas, el cual es adquirido en el mercado informal o de segundas y/o en algunas ocasiones es conseguido en forma gratuita vía materiales de desecho de las empresas, como el cartón, por ejemplo.

⁴ A mediados de los sesenta se establecen las primeras maquiladoras en Ciudad Juárez, pero es hasta principios de los ochenta cuando este proyecto económico logra su consolidación. Véase a Mario Margulis y Rodolfo Tuirán. *Desarrollo y población en la frontera norte. El caso de Reynosa*. El Colegio de México, México, 1986, p. 37.

⁵ El Plan Director de Ciudad Juárez señala a la vivienda como problema prioritario del desarrollo urbano, debido a las corrientes migratorias y a la baja capacidad económica de sus pobladores para la adquisición de la misma. *Plan Director de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez*, Chihuahua, junio 1989, p. 22.

⁶ La emigración hacia Ciudad Juárez proviene, en lo fundamental, de los estados de Coahuila, Durango, Zacatecas, Chihuahua y el Distrito Federal. Véase *Consejo Nacional de Población, características principales de la migración de las grandes ciudades del país*, México, 1987.

presenta uno de los problemas cruciales que enfrenta al llegar. En una primera instancia lo resuelve rentando en colonias populares,⁷ pero, dado sus ingresos recurre a los asentamientos irregulares como opción para obtener un lugar propio fuera de las vías convencionales del mercado formal, que le son francamente adversas.

De tal suerte, el acelerado crecimiento poblacional implica mayor demanda de vivienda que impacta en forma especulativa el mercado inmobiliario, el cual la encarece. La gran cantidad de personas que llegan a esta ciudad demandando un espacio dónde habitar es una realidad tangible de la vida cotidiana.

En este sentido el problema de la vivienda, en términos generales, se resume en un conjunto de factores explicativos.

Por una parte, tenemos que existe una mayor demanda de vivienda debida al crecimiento de la población,⁸ la incapacidad económica en la adquisición de la misma, la pérdida del poder adquisitivo del salario de los trabajadores,⁹ que no sólo afecta a éstos sino que engloba un proceso de proletarización y empobrecimiento de las clases medias.¹⁰

Esto repercute en la calidad de vida y, por ende, en las condiciones generales de su reproducción. Por otra parte, tenemos el acaparamiento de terrenos urbanos que provoca el alza de valor (por lo regular manifiesto en lotes baldíos en zonas ya urbanizadas, a la expectativa de su

⁷ Una encuesta realizada entre los pobladores de la colonia Lucio Cabañas corrobora el dato aquí presentado. Una de las preguntas del cuestionario fue acerca de la motivación para irse a vivir a la colonia y el 95% de los jefes de familia contestó que por tener una vivienda propia.

⁸ El XI Censo General de Población y Vivienda 1990, reporta 178 928 viviendas para una población de 798 499.

⁹ “Según cálculos realizados por *Diario de Juárez*, con información del Banco de México, se encontró que los salarios reales comenzaron a registrar fuertes descensos a partir de 1981. De acuerdo con una canasta de 11 productos, mientras que en 1980 se requería de 1.4 salarios mínimos diarios para adquirir un par de zapatos de hombre, en la actualidad es necesario primero realizar 5 días de trabajo”. *Diario de Juárez*, 28 de abril de 1993.

¹⁰ “Engels afirmaba que el problema de la vivienda no sólo afectaba al proletariado sino que también alcanzaba a la pequeña burguesía empobrecida por el desarrollo del Capitalismo”. Lucio Maldonado. “El movimiento urbano popular mexicano en la década de los setenta”. En *Antología de la sociología urbana*. UNAM, México, 1988, p. 833.

especulación), la incongruencia entre la existencia de proyectos de planeación urbana y la débil instrumentación para no afectar los intereses de grupos económicos locales, la selectividad de políticas estatales en materia de vivienda y su corto alcance con relación a la demanda popular. Y el alto costo del suelo urbano (infraestructura, equipamiento, tipo de suelo), que causa un encarecimiento en el costo de la vivienda.

Un aspecto importante es la escasez en la oferta de vivienda popular producida por el sector inmobiliario privado, cuyos constructores prefieren producir casas para la población de altos ingresos por ser más rentable, y en este sentido contribuyen al aumento del déficit de vivienda popular.

En resumen, las posibilidades reales de adquisición por los trabajadores de esta ciudad a través del mercado formal (público y privado) se han reducido debido, por un lado, al bajo nivel de los ingresos y, por otro lado, a la especulación de la vivienda en el mercado inmobiliario.

“Engels afirmaba que el problema de la vivienda no sólo afectaba al proletariado sino que también alcanzaba a la pequeña burguesía empobrecida por el desarrollo del Capitalismo.” Lucio Maldonado, “El movimiento urbano popular mexicano en la década de los setenta” en *Antología de la sociología urbana*. UNAM, México, 1988, p. 833.

El difícil acceso de las clases trabajadoras a este bien social ha originado la búsqueda de otras alternativas de solución fuera del mercado formal. Los asentamientos humanos irregulares, vía invasión de predios particulares y municipales, se han constituido en la solución, si bien periférica, con mayores posibilidades para la construcción de vivienda propia de la clase trabajadora. La realidad es que los AHI han dado acomodo a un número considerable de familias de bajos ingresos sin acceso al mercado inmobiliario privado o público.¹¹

¹¹ “De acuerdo con la reglamentación actual del Infonavit publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de octubre de 1992, sólo podrá acceder a un crédito de Infonavit de 74 180 N.P. aquel trabajador que tenga más de diez años de cotizaciones, que sea menor de 35 y que tenga tres dependientes, además de ganar más de 1 000 N.P. y no superar los 1 700”. *Diario de Juárez*, 22 de enero de 1993.

Asentamientos humanos irregulares

En Ciudad Juárez los asentamientos irregulares, cuya base son las posesiones ilegales de suelo, se encuentran hacia el poniente y suroriente, donde por condiciones naturales y de topografía se presenta mayor dificultad para el uso habitacional.¹²

Los pobladores de los AHÍ tienen un bajo nivel de salarios, lo que provoca que una vivienda tenga un uso intensivo en su ocupación; es usual encontrar a dos o tres familias cohabitando una misma unidad como medida para enfrentar la escasez de recursos económicos. Se genera, de tal suerte, una estrategia económica familiar donde colaboran distintos miembros de la unidad habitacional.

La mayoría de los colonos en los AHI son trabajadores de salario mínimo; el mayor porcentaje de ellos trabaja en la industria maquiladora, le sigue la industria de la construcción y, por último, son subempleados. Estos últimos autogeneran su ocupación de manera principal como vendedores ambulantes y prestadores de servicios domiciliarios dentro del sector informal urbano.

Por su condición de clase social pauperizada los pobladores enfrentan una serie de vicisitudes de orden económico y social: alimentación deficiente y malos hábitos alimenticios. En cuanto atención médica, es difícil que se cuente con dispensarios para casos de emergencias (lo cual se hace más notorio durante el periodo invernal: los meses donde se intensifica más el frío son de noviembre a marzo, cuando las enfermedades de tipo bronquial se presentan, sobre todo, en los menores de edad). Las deficientes condiciones habitacionales dificultan la prevención de enfermedades respiratorias (la mayoría de las viviendas están construidas con materiales deleznable o inadecuados como cartón,

¹² “La parte poniente de la ciudad es el crecimiento espontáneo y desordenado con asentamientos humanos caracterizados por una problemática compleja. La parte oriente del núcleo Juárez es la parte urbana planeada con vialidades y servicios de infraestructura y equipamiento de buena calidad. El núcleo urbano Zaragoza tiene también graves problemas urbanos que se expresan en su configuración y determinantes en el modo de vida de sus habitantes”. Ayuntamiento de Juárez-Estado de Chihuahua. *Plan de Desarrollo Urbano....* op. cit., pp. 140-141.

paletas,¹³ etcétera, y carecen de protección para el clima extremo de la ciudad).

Asimismo, los asentamientos se encuentran en la periferia y algunos de ellos en zonas de alto riesgo, tanto por el tipo de suelo como por la contaminación ambiental: cercanos a las redes subterráneas de gas natural, cercanos a focos contaminantes —ladrilleras, por ejemplo— o ubicados en terrenos accidentados —faldas de cerros, arroyos—, etcétera. El caso de la colonia Anapra es extremo. Por años sus pobladores han estado expuestos a las emanaciones tóxicas de la ASARCO, refinería que se encuentra del lado norteamericano colindando con algunas colonias del poniente de la ciudad (Felipe Ángeles, Anapra y Rancho Anapra).

En Ciudad Juárez los asentamientos humanos irregulares cubren alrededor del 35% de la mancha urbana (véase mapa).

De acuerdo al Banco Mundial, el 45% de las viviendas construidas cada año es producido por el sector privado y público; el resto (55%) se produce en el mercado informal, en particular las viviendas autoconstruidas en asentamientos irregulares.¹⁴

El origen de éstos es, por lo general, la invasión a predios particulares, pero también la posesión irregular de terrenos municipales donde las autoridades locales han reubicado a grupos de colonos que con anterioridad se encontraban invadiendo lotes particulares o habitando zonas de alto riesgo.

Un alto porcentaje de los asentamientos irregulares se han dado por medio de la invasión. La totalidad de las colonias y frentes que pertenecen al Comité de Defensa Popular (CDP),¹⁵ por ejemplo, son

¹³ Las paletas son formas de madera que usan las maquiladoras en el manejo del material utilizado en la elaboración de sus productos, y que los pobladores de los AHI utilizan en la construcción de sus viviendas.

¹⁴ William Dellinger. *Urban Development División Sector and Operations Policy. The World Bank*, mayo 1992, p. 11.

¹⁵ Organización de colonos que representó al movimiento urbano popular en Ciudad Juárez en las décadas setenta y ochenta. Esta organización ha jugado un papel determinante en el crecimiento físico de la ciudad. El Comité de Defensa Popular se formó en 1972 en la ciudad de Chihuahua. La primera invasión que ahí realizó fue la de los terrenos de la actual colonia Tierra y Libertad, ubicada al sur poniente, en 1977.

invasiones que en la actualidad alojan a alrededor de 9 500 familias en 12 colonias y 19 frentes.¹⁶

La invasión de terrenos urbanos en la década de los cincuenta se realizó en la zona poniente de la ciudad. Décadas más tarde, el establecimiento de la IME hacia la parte oriente determina, en cierta medida, la localización de los nuevos asentamientos irregulares hacia un lugar menos accidentado que el poniente. Hacia el oriente también se encuentran los mejores terrenos para la urbanización, que han sido acaparados por las grandes empresas constructoras, lo que supone un desarrollo industrial y residencial.

En general, los AHI se encuentran en terrenos de baja plusvalía o poco valor catastral, en comparación a los acaparados por las empresas constructoras del sector privado. De esta forma, los asentamientos irregulares están en las zonas más alejadas del centro de la ciudad, desprovistos de los servicios públicos más elementales y del equipamiento urbano básico.

Una vez que los invasores han tomado posesión del predio pasan a la etapa de construcción de sus viviendas en forma precaria, con materiales de desecho o de segunda. El levantamiento de la vivienda se da a través de un proceso de autoconstrucción donde intervienen la familia, los parientes y amigos. Esta actividad se ejecuta fuera de la jornada laboral, durante los fines de semana o por las tardes. Dada la calidad de la vivienda, con la autoconstrucción el poblador resuelve sólo de manera parcial su problema habitacional.

Uno de los mayores problemas que viven los colonos de estos asentamientos es la carencia o deficiencia en la infraestructura y los servicios públicos, como agua y drenaje. En el caso de las invasiones del CDP, los colonos obtienen los servicios, en una primera etapa, a través de tomas ilegales de las redes de las colonias vecinas. El proceso de gestión e introducción de los servicios por la vía institucional no se da en forma inmediata, sino que por lo regular toma entre 10 y 15

¹⁶ A diferencia de las colonias (constituidas en su totalidad por la organización política), los frentes están ubicados en sectores de determinadas colonias organizadas, en algunos casos, por diferentes organizaciones políticas.

años, de acuerdo con las entrevistas realizadas a distintos líderes de colonias.

El acceso del transporte público en el interior de las colonias representa otro grave problema, dada la creciente demanda de este servicio por parte de los trabajadores de maquiladoras. Los camiones urbanos o ruterías no quieren entrar a las colonias por lo accidentado del suelo, sobre todo en tiempos de lluvia cuando se dificulta su tránsito.

Conclusiones

El problema de la vivienda en Ciudad Juárez más que de orden cuantitativo es cualitativo, y se manifiesta mayormente a través de su producción precaria en los asentamientos humanos irregulares, lo que implica la utilización de materiales deleznable, así como las condiciones deficientes de infraestructura y equipamiento.

La concentración de población generada por el desarrollo de la IME, a través de la sobreoferta de trabajo, es fundamental para explicar el fenómeno de tendencia a la macrocefalia urbana.

El número de habitantes se incrementa de manera considerable debido a las políticas económicas orientadas a industrializar la franja fronteriza norte, sin prever las consecuencias urbanas y sociales o crear las condiciones de infraestructura para evitarlas.

En este sentido el problema resume un conjunto de factores: la incapacidad económica en la adquisición de vivienda por la pérdida del poder adquisitivo del salario de los trabajadores, el cual repercute en su calidad de vida y, por ende, en las condiciones generales de su reproducción; el acaparamiento de terrenos en distintos puntos de la ciudad en zonas ya urbanizadas, a la expectativa de su especulación, que implica la elevación del valor real de los terrenos.

Otro aspecto importante es una mayor demanda de vivienda debida al crecimiento de población. Hay incongruencia en la existencia de proyectos de planeación urbana y su débil instrumentación, dada la afectación a intereses de grupos económicos locales. Otros factores son su especulación en el mercado inmobiliario; la selectividad de las políticas de asignación y su corto alcance con relación a la demanda popular; la escasez de oferta de vivienda popular producida por el sec-

tor inmobiliario privado; el alto costo del suelo urbano por el tipo de suelo y/o infraestructura encarecen aún más su costo.

De tal forma, las posibilidades reales de adquisición de vivienda por los trabajadores en Ciudad Juárez se han reducido debido al bajo nivel de sus ingresos. El difícil acceso de las clases trabajadoras a este bien social ha originado la búsqueda de otras alternativas de solución fuera del mercado formal. En este sentido los asentamientos humanos irregulares se han constituido en el espacio urbano más viable para la construcción de vivienda para la clase trabajadora.

Ante esta situación, por un lado, se requiere hacer más efectivos los programas de apoyo a la vivienda en los AHI ya existentes, como Solidaridad, estableciendo una evaluación periódica, así como también regularizar la tenencia de la tierra y mejorar la calidad habitacional a través del seguimiento de los programas. Y por otro lado, es importante mencionar también que si un alto porcentaje de la población económicamente activa de los asentamientos humanos irregulares se encuentra laborando en la IME, ésta debería estar más involucrada en la solución de este problema de sus trabajadores, vía instituciones de vivienda pública, en las cuales tanto las empresas como los obreros están inscritos legalmente como contribuyentes. Además es de suma importancia la adquisición de reservas territoriales por parte de las autoridades municipales, como previsión necesaria para ubicar a contingentes migratorios futuros y/o reubicar a los pobladores residentes en zonas de alto riesgo.