

# Interpretación del Nuevo Patrón de Crecimiento Urbano y del rol de la Planeación en las ciudades de México

Interpreting the new urban growth pattern and planning role in cities of Mexico. The case of Tijuana

Tito Alegría Olazábal \*

## Resumen:

En este ensayo se proponen líneas de interpretación del reciente crecimiento de las ciudades en México, tomando como ejemplo a Tijuana ciudad localizada en la frontera con Estados Unidos. En los últimos años el crecimiento urbano de México se ha materializado predominantemente en asentamientos formales, de manera expansiva, y en casas financiadas por instituciones públicas o privadas. Con esos nuevos asentamientos periféricos, aunque se disminuye el déficit de vivienda, se producen problemas en las tres escalas de la habitabilidad urbana: vivienda, barrio, y ciudad. Los problemas de eficiencia para los agentes económicos y equidad para los residentes se profundizan en la escala de ciudad. Este ahondamiento de los problemas es producto del particular patrón urbanístico que están configurando esos nuevos asentamientos en casi todas las ciudades que tienen crecimiento expansivo. En este texto se discuten esos problemas, se propone una interpretación del crecimiento urbano, y algunas recomendaciones de política.

Palabras Clave: vivienda/crecimiento urbano/Tijuana/México.

## Abstract:

This essay proposes interpretation lines of the recent city growth in Mexico, taking as example to Tijuana city located on the border with United States. In the last years the Mexican urban growth has been materialized predominantly in formal settlements, in a sprawl way, and with houses financed by public or private institutions. Although those new peripheral settlements reduce the housing deficit they generate problems in the three scales of the urban habitability: housing, neighborhood, and city. The problems of efficiency for the economic agents and justice for the residents are deepened at city scale. Those growing problems are product of the particular urbanistic pattern that those new settlements are configuring in almost all big Mexican cities. This essay discusses those problems, proposes an interpretation of the new urban growth, and recommends urban policies.

Key words: housing/urban growth/Tijuana/Mexico.

\* Egresado de la FAUA. Doctor en Planificación y desarrollo y urbano, Universidad del Sur de California. Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente del Colegio de la Frontera Norte, México. E-mail: talegría@colcf.mx

El objetivo de este ensayo es proponer líneas de interpretación del patrón urbanístico del reciente crecimiento de las ciudades en México, tomando como ejemplo a la ciudad de Tijuana localizada en el estado de Baja California, en la frontera con Estados Unidos.

En los últimos años la población urbana en México se ha asentado cada vez más en las periferias de muchas ciudades en asentamientos formales, de manera expansiva, y en casas financiadas por instituciones públicas o privadas. Un indicador de ello es el crecimiento relativo del número de créditos INFONAVIT, por ejemplo en el estado de Baja California -cuya población está concentrada en sus ciudades y teniendo Tijuana la mitad de esa población- estos créditos crecieron al doble mientras la población lo hizo sólo en su cuarta parte entre el año 2000 y el 2005<sup>1</sup>.

Con esos nuevos asentamientos periféricos, aunque se disminuye el déficit de vivienda, se generan o ahondan problemas en las tres escalas de la habitabilidad urbana: vivienda, barrio, y ciudad. Es en las dos últimas escalas, principalmente en la escala de ciudad, en que los problemas de eficiencia para los agentes económicos y equidad para los residentes se profundizan. Este ahondamiento de los problemas es producto del particular patrón urbanístico que están configurando esos nuevos asentamientos en casi todas las ciudades que tienen crecimiento expansivo. En este texto se discuten esos problemas y algunas recomendaciones para su disminución.

### **Principales características de los nuevos desarrollos de vivienda (NDV)**

El crecimiento reciente de las grandes ciudades mexicanas es usualmente expansivo en vez de intensivo. El crecimiento ocurre añadiendo territorio a la ciudad en vez de rellenar lotes y zonas baldías al interior del área ya urbanizada. Lo novedoso de este patrón de asentamiento se puede sintetizar de la manera siguiente: una gran magnitud de territorio añadido en cada nuevo desarrollo, el liderazgo privado-corporativo en cada fase del proceso, y la casi absoluta predominancia de la vivienda unifamiliar como tipología residencial.

Podemos describir las características de los NDV clasificándolas según los agentes involucrados, el tipo urbanístico, y la regulación de usos del suelo. De una primera inspección del caso de Tijuana aquí se presentan las características usuales.

#### *Agentes involucrados*

Los terrenos utilizados en cada NDV son polígonos de varias hectáreas. Los dueños de esos polígonos de suelo regularmente han sido agentes privados o grupos de personas a quienes el estado les adjudicó el terreno en forma de "ejido" (distribución de suelo hecho bajo el régimen de reforma agraria). Los dueños de esos terrenos vendieron los polígonos al promotor inmobiliario, proceso que se intensificó al inicio de los años 90 cuando se hace notorio el periodo de los NDV.

El promotor casi siempre lidera todo el proceso. Generalmente es una empresa grande que realiza una variedad de operaciones: compra el terreno y resuelve con el vendedor los inconvenientes

legales sobre la propiedad del suelo; hace la planeación de usos del suelo; diseña el fraccionamiento; diseña los tipos de vivienda; gestiona los permisos municipales de urbanización y de construcción; gestiona con agencia estatales prioridades para obtener líneas troncales de agua y drenaje; consigue el financiamiento para la construcción; urbaniza; subcontrata la construcción de viviendas o construye por sí mismo; busca y gestiona los préstamos hipotecarios para las familias compradoras de las viviendas; consigue los compradores promocionando las ventas; y gestiona el arreglo financiero entre las familias y las instituciones financieras. Por ejemplo, en la primera mitad del 2006 hubo 40 empresas promotoras que formalizaron créditos INFONAVIT para las familias compradoras en Baja California.

En la construcción generalmente hay dos tipos de agente, el que construye la infraestructura urbana (redes de agua, drenaje, pavimento, etc.) y el que construye las viviendas. La infraestructura generalmente es construida por la empresa promotora-constructora; las viviendas son construidas por la promotora-constructora si es una empresa pequeña, pero si es una empresa grande ésta hace un concurso de precios de construcción para cada sección del polígono urbanizado de manera que las viviendas las hacen varias empresas pequeñas. En algunos casos la promotora-constructora provee el equipo (i.e. excavadoras, encofrados metálicos) a las empresas subcontratistas que garantiza una tecnología constructiva que permita la producción en serie de las viviendas.

Los agentes financieros que participan en la compra final de las viviendas, por parte de las

familias, son públicos o privados. Cada agencia tiene sus propias tasas de interés de préstamo, sus reglas de financiamiento, y sus diversos años de amortización. Entre las agencias privadas las más importantes son los bancos y las SOFOLES. Entre las agencias públicas destacan el INFONAVIT y el FOVISSSTE. Por ejemplo, en la primera mitad del 2006 hubo 9,444 créditos formalizados con INFONAVIT de las familias compradoras en Baja California.

Los compradores son en su mayoría personas que por primera vez compran una vivienda y no tienen ingresos altos. Para comprar cada persona gestiona un crédito hipotecario ante alguna agencia pública o privada, frente a la cual debe comprobar sus ingresos personales o el de los integrantes de la familia que conjuntamente compren la vivienda. La información disponible no permite determinar el ingreso de las personas que recientemente gestionaron el crédito inmobiliario; hay sin embargo datos agregados de todas las personas que actualmente tienen un crédito con, por ejemplo, el INFONAVIT; en Baja California, aunque personas de casi cualquier ingreso obtuvieron créditos de esta institución, dos tercios del total ganaban entre 2 y 7 salarios mínimos<sup>2</sup>, contabilizados al quinto bimestre del 2006.

#### *Tipo urbanístico*

Generalmente los NDV se hacen sobre un predio baldío grande localizado en la periferia de la ciudad cerca de una vía interurbana, y muchas veces sin contigüidad con la mancha urbana previa. El gran tamaño del predio permite la construcción de muchas unidades seriadas de vivienda; esta característica de gran escala es conveniente para

obtener reducción de costos por unidad de vivienda. Por su parte, la no contigüidad con la trama urbana parece surgir de las restricciones que tienen las constructoras para conseguir predios baldíos en venta o con precio bajo.

El acceso del predio de cada DV a la vía primaria más cercana generalmente se hace con una sola vialidad. El ahorro que el constructor consigue al no hacer más vías de acceso usualmente genera un costo-tiempo adicional para los miembros de las familias que ahí residirían al tratar de salir o entrar al DV diariamente en horas pico (cuando viajan entre vivienda y trabajo o escuela).

La casi totalidad de las viviendas de los DV son unifamiliares. La razón para que prevalezca este tipo residencial es de mercado, por el lado de la demanda, en la versión de los promotores/constructores: consideran que la demanda de unidades de vivienda en multifamiliares es pequeña. Bajo esta visión (de los promotores), las familias cuando deciden la compra de una vivienda, entre varias de precio similar, sopesan el tipo unifamiliar contra localización y tamaño. En este balanceo de preferencias, las familias deciden por una vivienda unifamiliar a pesar de estar lejana a las ventajas urbanas y ser pequeña: prefieren una casa con su lote individual por sobre su localización y su tamaño. Sin embargo no hay evidencia que este balanceo sea el que está detrás de las decisiones residenciales. Una primera objeción a esta visión tiene que ver con las restricciones de oferta residencial. Para que este balanceo de preferencias ocurra tiene que haber la opción de vivienda multifamiliar (departamentos) grande, bien localizada y de precio similar; pero al menos en Tijuana esto no

ocurre, principalmente debido a que la función de precios del suelo es alta y empinada haciendo caros los departamentos en zonas interiores de la mancha urbana. Una segunda objeción a esa visión tiene que ver con las restricciones de oferta crediticia. Cuando una familia quiere vender su departamento usado con el auxilio de un crédito, debe inscribir esa unidad residencial en alguna institución crediticia. Muchos propietarios no saben que pueden hacerlo, o los costos de transacción de esa inscripción pueden parecerles altos al considerar que la expectativa de venta es baja. En consecuencia, una parte importante de la oferta que no está en la periferia usualmente está constituida por vivienda usada, que no recibe crédito de instituciones públicas, y por lo tanto no entra así en el balanceo de las decisiones residenciales de las familias al momento de decidir la compra. En síntesis, cabe la posibilidad de que algunas familias compren la oferta unifamiliar porque no tienen opciones multifamiliares adecuadas, y quizá estas familias sean la mayoría.

Los DV también presentan reducidos espacios públicos, pocos lotes para servicios públicos, y escasos lotes para actividades de la comunidad. Usualmente estos asentamientos no presentan parques o áreas públicas de tamaño suficiente para albergar deportes ni equipamiento que permita el encuentro de los residentes. Tampoco se dejan espacios para que el sector público educativo o de salud pueda tener locales para escuelas o clínicas, por ejemplo. Además, actividades como iglesias, velatorios, clubes, asociaciones, locales de fiestas, no tienen cabida por falta de espacio en el asentamiento. Por su parte, el espacio dejado para actividades económicas (empleo y consumo) usualmente es de

un tamaño que permite albergar negocios a escala de barrio o menor. Por el gran número de viviendas construidas en cada fraccionamiento, la escala de las actividades económicas prevista parece insuficiente para atender las necesidades de la población del fraccionamiento. Un indicador que permitiría evaluar la capacidad de servicio de las zonas dejadas para actividades económicas es el inverso de la tasa bruta de actividad, TBA, de la localidad, que podemos denominar ITBA. En Tijuana, por ejemplo, hay un empleo cada 2.7 residentes (según el censo del 2000 la TBA es 0.37); contabilizando a escala de un fraccionamiento, si se obtiene valores mayores que 2.7 entonces para sus propios residentes se incrementa la probabilidad de no tener un empleo en ese fraccionamiento.

Los NDV usualmente tienen baja densidad de población. Ello se deduce del tipo residencial unifamiliar predominante en este tipo de asentamientos. Si estos asentamientos tuvieran más espacios abiertos y para actividades económicas, su densidad sería aún más baja

#### *Regulación de usos del suelo*

Todas las ciudades tienen por ley un plan de usos del suelo que incluye a las zonas urbanizadas y a las aún baldías dentro de los límites legales del centro de población. Los reglamentos de zonificación usualmente contemplan la posibilidad de solicitar cambios de uso del suelo. Los promotores de los NDV usualmente acuden a esta salida reglamentaria para poder construir viviendas en zonas que, por ejemplo, habían sido designadas como reservas de cualquier tipo no residencial.

Sin embargo, parecería que las reglas de cambio de usos del suelo para las zonas de expansión urbana

no obligan al gobierno local a elaborar planes parciales para esas zonas, a pesar de la gran magnitud de cada NDV. De esta manera se deja a la planeación privada de cada promotor/constructor prever la inversión para generar en la zona los servicios y empleos necesitados por los residentes de esos NDV, a partir de incentivos de mercado.

Ello significa, en primer lugar, que el gobierno local se inhibe de incidir en la previsión de la densidad de población, la densidad y número de empleos, el tamaño y disposición de áreas de recreación, y la previsión de servicios de salud y educación. Los gobiernos locales no están instrumentados institucionalmente (con alguna oficina especializada y con un reglamento) para coordinar al agente promotor de viviendas con los agentes públicos y privados para prever, en cada zona de crecimiento, de espacio suficiente para las actividades económicas y de servicio comunitario.

Esta inhibición del Estado, a la escala de gobierno local, deja la planeación de usos del suelo bajo responsabilidad del sector privado, particularmente del agente promotor de vivienda. A pesar de la gran magnitud de cada NDV, los constructores de vivienda actúan como si estuvieran urbanizando un pequeño fraccionamiento, bajo la ley, siguiendo el reglamento de fraccionamientos respectivo. Como este tipo de reglamento no tiene ordenanzas de usos del suelo, entonces la planeación privada de los usos del suelo se hace sin regulación específica.

Aunque el reglamento de fraccionamientos no tiene especificidades sobre usos del suelo, las exigencias de aportaciones de suelo tienen consecuencias sobre esos usos. En Tijuana, por

ejemplo, las aportaciones obligatorias de suelo al gobierno local son 3% del área del predio/polígono urbanizado para escuelas, 3% área verde, 10% sin destino específico. El agente promotor dispone la forma y la localización de esas aportaciones. Si consideramos que la lógica principal del agente promotor es capitalizar con la venta de vivienda, la forma y localización de las aportaciones serán secundarias entre sus prioridades de usos del suelo. En ese sentido, seguramente las viviendas tendrán las mejores localizaciones por sobre los otros usos del suelo.

Adicionalmente, la aportación de 10% sin destino específico es usada por el gobierno local generalmente atendiendo sus necesidades financieras antes que las necesidades del NDV. Si se revisara los informes de las ventas de terrenos que hace cada año el gobierno local se podría estimar la magnitud de esa prioridad financiera. En Tijuana hay ejemplos de algún pequeño parque o baldío, propiedad del gobierno local, vendido y convertido en vivienda. En 2006 el gobierno de Tijuana vendió propiedad inmueble por 7.3 millones de pesos<sup>3</sup>. Si el gobierno vende el aporte de área de 10% de los NDV para que se construya vivienda, entonces se profundizarían los problemas que surgen en los nuevos asentamientos de la relación de habitantes a empleos y de la relación de habitantes a servicios, que ya existen en estas zonas, y que discutiremos a continuación.

### **Problemas relacionados con los NDV**

En el mediano plazo, los NDV reducen el déficit de unidades de vivienda y disminuyen el precio de cada unidad. Sin embargo, la forma particular que están tomando estos asentamientos está creando problemas que por su magnitud y externalidades se

pueden calificar de costos sociales urbanos, los cuales reducen la productividad de las empresas y el bienestar de las familias. Estos problemas surgen en las tres escalas de la habitabilidad urbana: vivienda, barrio, y ciudad.

#### *Tipos de problemas a escala de toda la ciudad*

El particular patrón de asentamiento que tienen los NDV genera problemas sobre dos componentes de la ciudad: funcionamiento y desarrollo. Estos problemas se materializan como mayores costos de vida para las familias y mayores costos de operación para los negocios o menor productividad económica urbana.

El funcionamiento de la ciudad es afectado por el incremento de la congestión que surge al incrementarse el número de viajes urbanos por persona y el tiempo o distancia de cada viaje. Para exponer de manera concisa la manera en que se incrementa el número y tiempo de viajes urbanos esquematizamos el proceso de asentamiento. Cuando se añade a la ciudad una porción grandes de territorio relleno de viviendas, los nuevos residentes de ese asentamiento se deben haber mudado desde residencias en partes interiores de la ciudad. Si el nuevo asentamiento no tiene empleos ni servicios, sus nuevos residentes deben de salir de esa zona por más razones que en sus antiguas residencias porque allí tenían cerca algunos servicios y empleos. Por ejemplo tenían guardería, escuelas, clínicas, restaurantes, gimnasios o campos deportivos, etc., que no encuentran en el nuevo asentamiento. La mayor variedad de necesidades por resolver fuera del asentamiento hace que se incremente las razones para salir del asentamiento, los motivos de viaje, y

es así como se incrementa el número de viajes por persona.

Como complemento, el tiempo de viaje promedio se incrementa debido a que en los NDV se combinan la ausencia de empleos y servicios con la localización residencial periférica. Para solucionar cada necesidad (motivo de viaje) cada miembro de las familias ahora tiene que hacer desplazamientos más largos hacia las zonas donde están empleos y servicios.

Con los datos de una encuesta realizada en el año 2000 en Tijuana (Alegría 2000), se estimó que el tiempo promedio para ir a la escuela es 21 minutos, y para ir a trabajar es 29 minutos; para ese mismo año el ITBA (relación residentes a empleos) fue 2.7. Los fraccionamientos periféricos construidos después del año 2000 con un ITBA mayor a 2.7, tienen una alta probabilidad de que el tiempo promedio de los viajes al trabajo de sus residentes sea mayor al promedio urbano, debido al incremento de motivos y longitud de viaje, lo cual se traduciría en un costo de vida para esas familias mayor al promedio urbano. Además, al incrementarse el número de viajes crece la congestión; esto es un factor que añade un costo adicional al viaje, factor diferente al motivo y longitud del viaje.

En el mediano plazo, siendo la entrada de personas al mercado laboral proporcionalmente creciente, el ITBA urbano es entonces decreciente en el tiempo, lo que nos dice que en el futuro cercano se necesitarán proporcionalmente más empleos en cada nuevo fraccionamiento para no aumentar el tiempo promedio de viaje al trabajo.

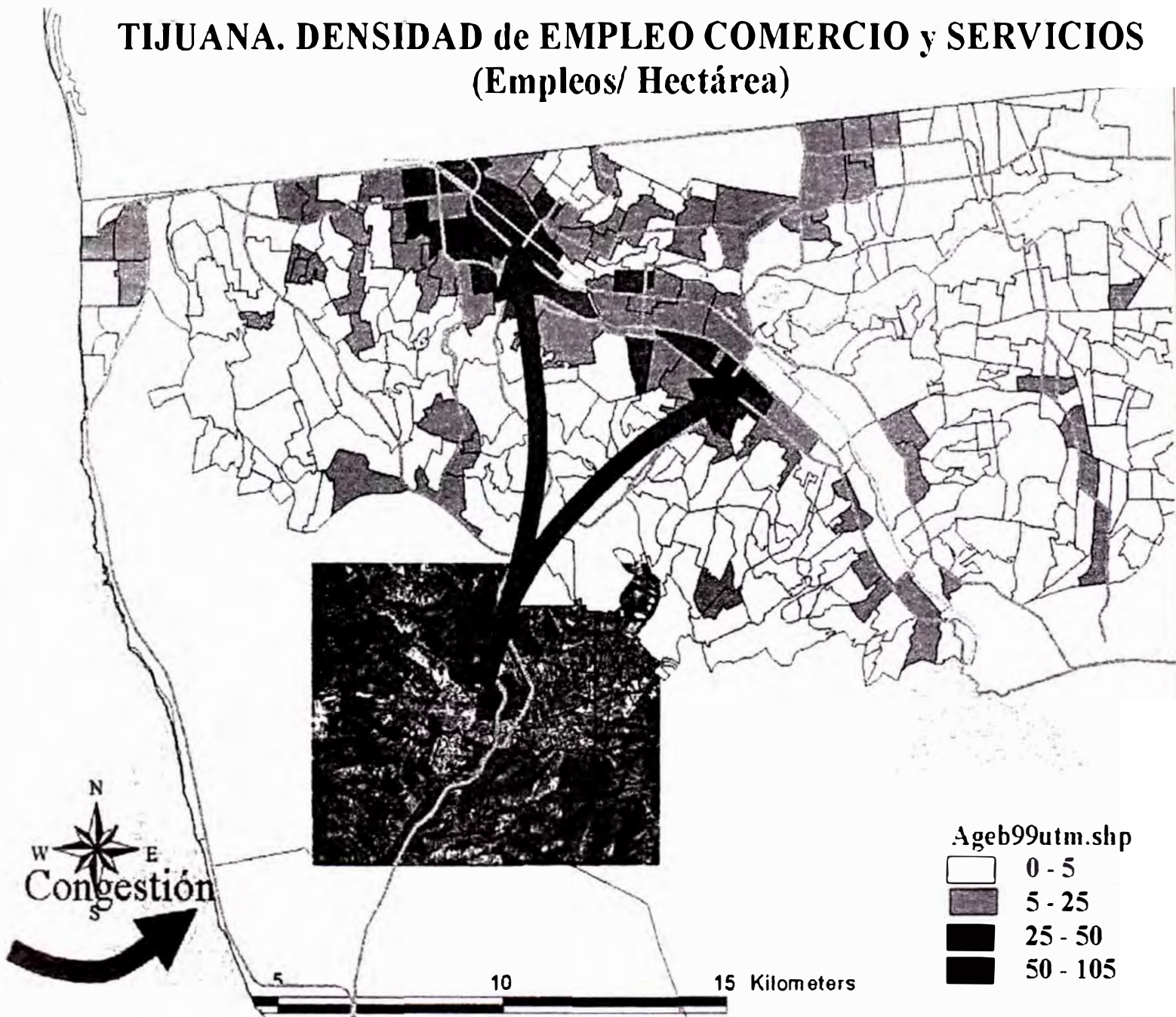
El incremento del número y tiempo de viajes pueden convertirse en un problema menor si aumenta la oferta vial correspondiente. Sin embargo, si los promotores de los NDV no asumen privadamente el costo de la nueva vialidad, ni el gobierno local está dispuesto a socializar ese costo, las actuales vías se congestionan. Si, en otro escenario, promotores o gobierno estuvieran dispuestos a sufragar el costo del aumento de la oferta vial, pero la geografía o la ocupación del suelo no permitiera ampliar la vialidad, la congestión sería también inevitable. El desarrollo urbano, por su parte, es obstaculizado por los costos crecientes para familias, negocios, y gobierno que provienen de las dificultades del funcionamiento urbano ya descritas, de la ausencia de planeación de usos del suelo, y del impacto diferencial por ingreso, como a continuación se explican.

#### a) Para las empresas de toda la ciudad

El incremento de la congestión, generada por el particular patrón de asentamiento de los NDV, es una externalidad negativa que afecta a empresas localizadas en diversas partes de la ciudad, particularmente a aquellas cuyos trabajadores y carga utilizan las vías que acceden a esos nuevos asentamientos. Por un lado, la congestión incrementa los costos de operación cuando sus transportes de insumos y productos utilizan más tiempo al atravesar la ciudad. Por otro lado, los negocios tienen que incrementar sus salarios para compensar el mayor costo de transporte de sus trabajadores debido a la congestión. Por el incremento de ambos tipos de costos, la productividad de las empresas urbanas se reduce.

*Gráfica 1. El ejemplo de un NDV sin servicios en Tijuana: Congestión que surge por viajar a subcentros urbanos terciario*

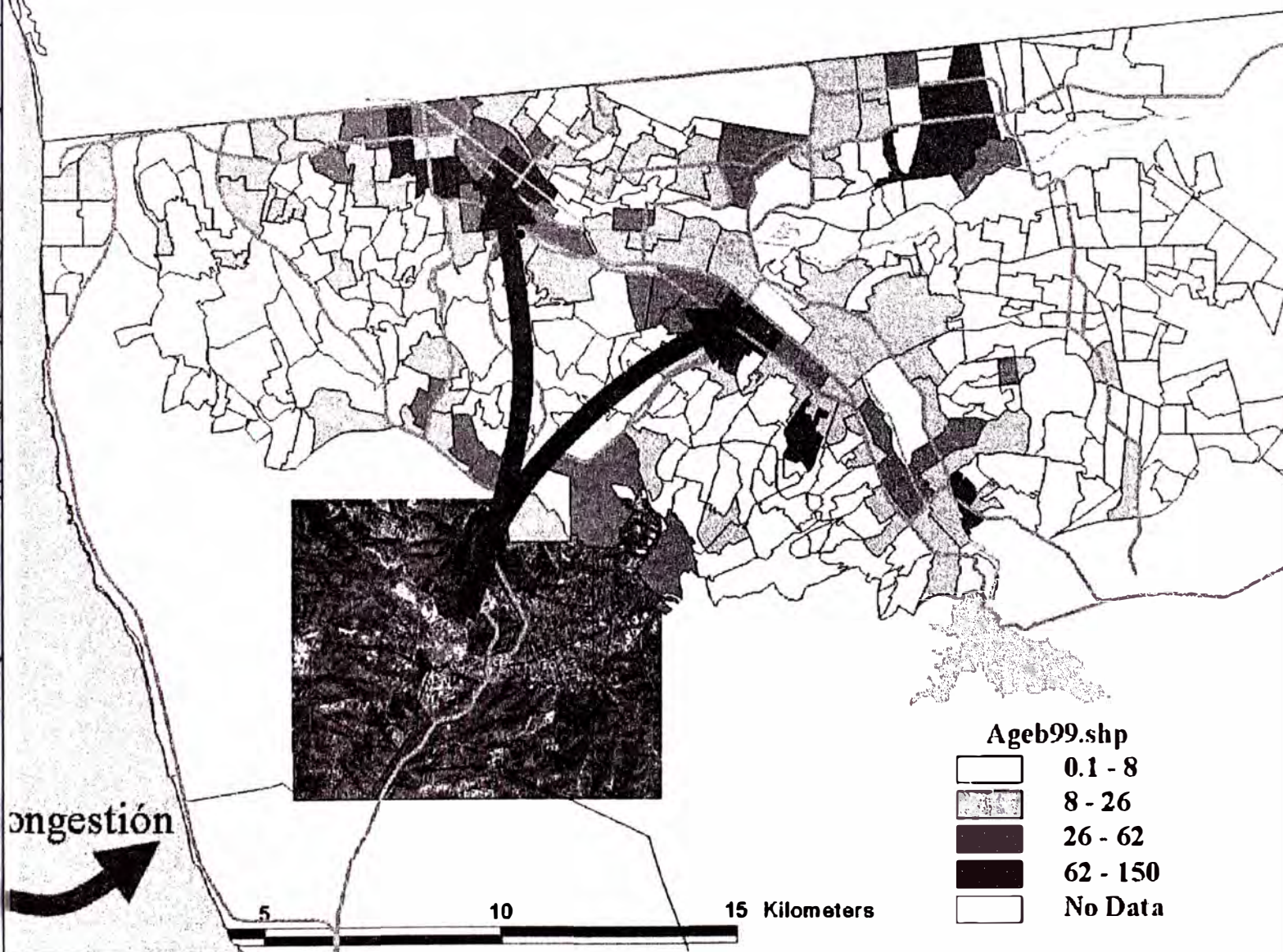
## TIJUANA. DENSIDAD de EMPLEO COMERCIO y SERVICIOS (Empleos/ Hectárea)





Gráfica 2. El ejemplo dke un NDV sin empleos en Tijuana: Congestión que surge por viajar a zonas de empleo

## TIJUANA . DENSIDAD de EMPLEO TOTAL (Empleos/ Hectárea)



b) Para las familias de toda la ciudad

El incremento de la congestión, generada por el particular patrón de asentamiento de los NDV, también es una externalidad negativa para las familias de toda la ciudad. Muchas personas que no residan en los nuevos fraccionamientos utilizarán las vías congestionadas por esos fraccionamientos, incrementando así su costo de vida y reduciendo sus posibilidades de ahorro.

c) Para las empresas potenciales en las nuevas áreas

La falta de espacio o lotes para actividades económicas dentro de los NDV impide haya inversión en ese lugar. El espacio está ausente debido a su falta de previsión o planeación, pública o privada. Ello constituye una pérdida de oportunidades de nueva inversión porque los residentes de los nuevos fraccionamientos constituyen una demanda localizada de bienes y servicios. Esto favorece a las viejas inversiones, a los negocios pre-establecidos, del interior del área urbana los cuales serán los oferentes para esa demanda periférica, disminuyendo así la posibilidad de desarrollar la competencia dentro de cada mercado particular de algún bien o servicio.

d) Para las familias del nuevo desarrollo

Las personas más afectadas son las que residen en los NDV. Ellas tendrán un mayor costo y tiempo de transporte tan sólo por residir en esos nuevos fraccionamientos. Ese costo adicional aparece cuando por ejemplo intentan salir del fraccionamiento, van a trabajar, van a la escuela, van al mandado, van a sitios de recreación, etc.

Como no encuentran una oferta cercana de bienes o servicios sus costos de transporte se incrementan.

Además, las personas residiendo en estos nuevos fraccionamientos por tener que usar más tiempo de viaje y estar en vías congestionadas cada día, incrementan su estrés.

e) Para el gobierno municipal

Al incrementarse el número y la distancia de los viajes urbanos con la aparición de los NDV, las vías existentes sufren una mayor presión de uso. El cuidado de estas vías constituye un costo adicional que no es sufragado por el agente promotor de manera privada. Este gasto se convierte en costo público porque es el gobierno local el que lo asume a través de gasto en arreglar baches, eventualmente repavimentando, y en la señalización. El gobierno también tiene que hacer un gasto adicional para dirigir el tránsito congestionado con la policía municipal.

Por otra parte, en los NDV el gobierno local pierde la oportunidad de cobrar impuestos por funcionamiento comercial privado. A pesar de que en esos fraccionamientos aparece una nueva demanda localizada, al no haber planeación o previsión de áreas comerciales, las oportunidades de inversión privada están restringidas.

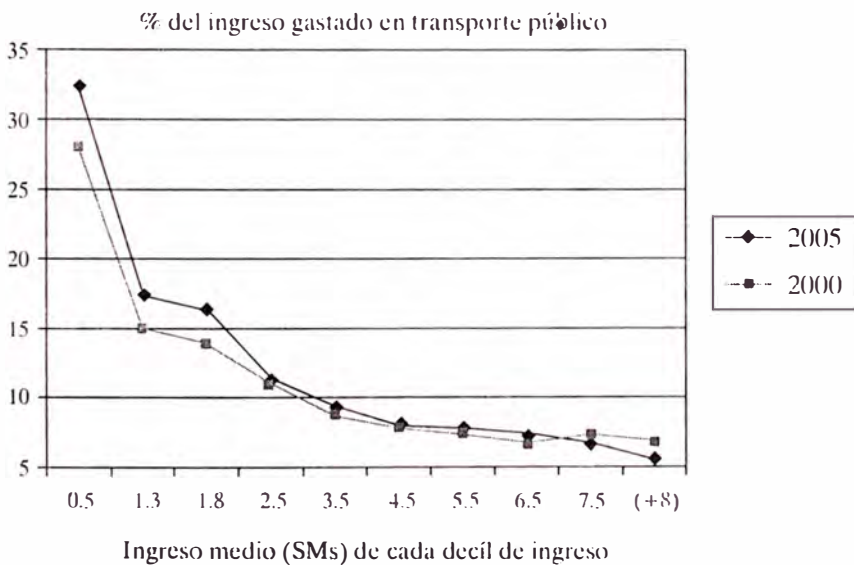
f) Impacto diferencial

El mayor costo del transporte generado por los NDV tiene un impacto diferenciado sobre los residentes de la ciudad según su ingreso. Ello ocurre debido a dos razones. Primero, porque las personas de menor ingreso son más sensibles a los

costos de transporte, y segundo, porque los NDV están localizadas en zonas cercanas a áreas con residentes de bajos ingresos.

Como en el resto de América Latina, en México las familias de menores ingresos gastan proporcionalmente más en transporte público en comparación a las familias de mayores ingresos, como se ve en la Gráfica 3. Un incremento en el costo de transporte afecta más a los pobres que a los ricos. Por ejemplo, si tomamos la distribución del gasto en transporte público del 2005, un aumento del 1% en el costo del transporte en toda la ciudad afecta seis veces más a los hogares de menor ingreso que a los de mayor ingreso: el gasto total de los más pobres se incrementa en 3.2 puntos porcentuales, mientras que el gasto para los de mayor ingreso sube 0.5 puntos.

Si la externalidad negativa de los NDV -materializada como incremento de los costos en tiempo y distancia de viajes intraurbanos- afectara de manera similar a toda la ciudad, los pobres son relativamente los más perjudicados. Pero si además consideramos, primero, que la externalidad negativa varía en el espacio, afectando más a las zonas cercanas a los NDV, y segundo, que los NDV usualmente se localizan cerca de barrios con personas de bajos ingresos, entonces esa externalidad es espacialmente regresiva. Hay más personas de bajos ingresos que las de altos ingresos sufriendo esa externalidad, y con ello los efectos de esa externalidad son proporcionalmente más intensos.



Fuente: ENIGH, INEGI

Gráfica 3. México: Porcentaje del ingreso de los hogares gastado en transporte público según ingreso de los hogares

#### Tipos de problemas a escala del barrio

Al considerar el interior de los NDV, su particular patrón de asentamiento genera para sus habitantes problemas sobre el tejido social, el presupuesto familiar, y el paisaje urbano

#### a) Déficit de construcción de comunidad local

Para la construcción de comunidad en las ciudades actuales, factores no espaciales como clase social o valores compartidos son sustantivos; en la construcción de comunidad de barrio el arreglo espacial es sólo un factor entre otros (Talen 2000, Morris 1996).

La comunidad de barrio, más que un artefacto acabado, es un proceso de construcción de lazos orientado a conseguir metas particulares, y se constituye como comunidad de intereses alrededor de objetivos específicos.

La comunidad de barrio surge de la interacción social y del sentido psicológico de comunidad; la forma física del lugar tiene influencia sólo sobre el primero de esos dos factores no sobre el segundo. La interacción social en un barrio se incrementa cuando existen áreas comunes que facilitan el contacto social, cuando arreglos específicos de las áreas comunes puede dar mayor sentido de seguridad, cuando se hace uso cotidiano de facilidades dentro del barrio como tiendas, servicios, etc., cuando la relación de espacio privado y el público se hace sin obstrucciones como el flujo de vehículos<sup>4</sup>.

En los NDV es raro que existan estas características que promueven la interacción; usualmente faltan espacios comunitarios, espacios de servicios, lugares públicos de encuentro, y centros de recreación y deportes. El déficit de interacción en estos nuevos espacios urbanizados debilita las bases de la construcción de comunidad de barrio.

Por su parte, el sentido psicológico de comunidad se materializa como "sentido del lugar": un complejo de características intangibles de un lugar

que lo hacen atractivo para los residentes actuales y potenciales e influyen sobre su comportamiento (Bolton 1992). La consolidación del sentido del lugar depende del tiempo de residencia de las familias. La promoción de la permanencia y no la salida del lugar de residencia re-crea a la comunidad.

Las familias se quedarán en los NDV, consolidando la comunidad del barrio, si los problemas del lugar son resueltos.

#### b) Potencial desintegración social por la debilidad de lazos comunitarios (violencia, delitos, etc.)

La comunidad de un barrio puede ejercer control sobre sus miembros. Este fenómeno ha sido estudiado desde hace mucho, iniciándose con los análisis de la Escuela de Chicago (Park, Burgess, McKenzie 1925). La presión que la comunidad del barrio puede ejercer sobre sus miembros está orientada a validar ciertas normas y creencias: recíprocamente cada miembro puede influir sobre el barrio en la re-validación de normas y creencias (Talen 2000). Esa capacidad de presión de la comunidad sobre sus miembros puede ser un instrumento de control social y vigilancia, casi represión (Harvey 1997). Cuando hay debilidad de lazos comunitarios la comunidad de barrio está impedida de ejercer control social local.

En este sentido, la debilidad de la comunidad para ejercer control sobre sus miembros sería una de las razones que harían surgir a la violencia callejera y los delitos en los barrios. El arreglo espacial de los NDV auspicia la debilidad de lazos comunitarios, la debilidad de la comunidad para ejercer control sobre sus miembros, y con ello, se permite el comportamiento antisocial de algunos de ellos.

En los NDV los nuevos residentes están en las etapas iniciales del ciclo de vida de las familias con niños pequeños. En el mediano plazo algunos ya entonces adolescentes podrían experimentar la ausencia del control de la comunidad, eludiendo las normas y creencias legítimas que permiten la sociabilidad, haciéndolos propensos al comportamiento delictivo.

c) Mayores costos al consumir

Estructuras competitivas de mercado en la oferta de bienes y servicios generan bajos precios de venta. La ausencia de competencia permite el surgimiento del monopolio espacial y de una baja productividad en oferta de bienes y servicios; ambas características promueven altos precios de venta.

Una de las razones del surgimiento del monopolio espacial en un barrio es el bajo potencial de consumo de los residentes de la zona. Este reducido potencial de consumo está asociado tanto a bajos ingresos como a la falta de diversidad de ingresos y gustos de los residentes de la zona (Alegría 2009). En los NDV los residentes tienen en general ingresos menores al promedio de la ciudad, y usualmente entre ellos hay poca diversidad de ingresos. Estas dos razones por el lado de la demanda hacen prever que en estos nuevos asentamientos habrá monopolio espacial en la oferta, y con ella mayores precios en los bienes y servicios que vendan.

Una razón adicional para la promoción de monopolios espaciales de oferta en estos nuevos desarrollos de vivienda es la poca previsión de áreas o lotes para actividades económicas.

Por su parte, la baja productividad en la oferta localizada de bienes y servicios surge del bajo nivel de economías de escala o alcance que pueden alcanzar los negocios o del uso de tecnologías poco productivas. Si un negocio usa altas escala o alcance o mejoradas tecnologías, tiene como consecuencia una mayor capacidad de ventas, la cual sólo le permite sobrevivir al negocio si tiene como complemento una gran escala y diversidad de consumidores activos. En los NDV usualmente los ingresos de los residentes no son altos y entre ellos hay poca diversidad de ingresos. Estas razones por el lado de la demanda hacen prever que estos nuevos fraccionamientos habrá baja productividad de los negocios, y con ella mayores precios en los bienes y servicios que vendan.

d) Pobreza del paisaje urbanístico debido a la homogeneidad de las viviendas

En los NDV usualmente hay muy pocos tipos de viviendas, y sus expresiones arquitectónicas son similares, creando un paisaje urbano repetido monótonamente entre las calles del fraccionamiento.

La repetición de la forma de las viviendas crea dos problemas urbanísticos relacionados con las arquitecturas y su representación. Un evento urbanístico, o hecho arquitectónico (Rossi 1979), se constituye de la relación entre la forma física y la atribución social de sus significados. En el actual panorama cultural, la afirmación de la singularidad individual de las personas es prevaleciente (algunos lo han nombrado como posmodernidad) lo cual entraría en contradicción con la expresión homogénea de las viviendas en los nuevos fraccionamientos. La tensión entre

individualidad y homogeneidad sólo se resolvería con gasto adicional de las familias tendiente a modificar la expresión formal de las viviendas.

El segundo problema que la repetición de la forma de las viviendas genera es la debilidad de la comprensión del espacio bajo dos modalidades. La primera, ocurre cuando hay un mismo signo para expresar diversos eventos urbanísticos. Las calles no tienen la capacidad de representar su singularidad, no hay marcas que expresen su particularidad, debilitando así la lectura diferenciada de ellas. La segunda, surge de la imposibilidad de atribuir significados específicos a un lugar. Las calles no pueden ser organizadas de manera jerarquizada en nuestra comprensión de acuerdo a atributos de los hechos arquitectónicos.

Adicionalmente, la monotonía del paisaje urbano en los NDV degrada la experiencia estética cotidiana de sus habitantes.

e) Restricciones de habitabilidad por el tamaño reducido de las viviendas

Las viviendas de los NDV están orientadas a personas con bajos niveles de ingreso. Para alcanzar a este segmento de mercado los promotores optaron por la estrategia de reducir el tamaño de las unidades ofrecidas. En estudio hecho por la oficina de planificación de Tijuana, IMPLAN, se estableció que en los NDV el lote mínimo es de 45 m<sup>2</sup> de área, y la superficie construida promedio mínima de 26.00 m<sup>2</sup>. Para poder vender viviendas tan reducidas optaron por la estrategia arquitectónica de presentar los frentes de casa simulando un ancho mayor al hacer compartir el mismo acceso a dos viviendas, como se observa en la Gráfica 4.

El tamaño reducido de las viviendas ha creado problemas de uso. En el estudio del IMPLAN se detectaron problemas con la apertura de puertas, y falta de espacio para roperos en los dormitorios, trabajo en la cocina, y circulación en la zona de comedor. Ello se puede deducir de los esquemas de planta de tres modelos de vivienda mostrados en la Gráfica 5.

Por otra parte, en su mayoría esas viviendas se ofertan como unidades terminadas sin posibilidad de crecimiento, debido al reducido tamaño de lote, a la forma inclinada del techo, y al sistema constructivo incapaz de resistir un nivel adicional.

Combinando el tamaño reducido y la imposibilidad de crecimiento de la vivienda en los NDV, las familias que las habitan estarían experimentando problemas surgidos en el uso funcional cotidiano del espacio interior, y ninguna expectativa de solución futura.

### **Líneas de interpretación de los problemas relacionados con los NDV**

Los problemas que surgen del modo particular de asentamiento de los NVD son diversos como hemos visto, desde obstáculos al funcionamiento urbano hasta la disminución de la productividad de la ciudad.

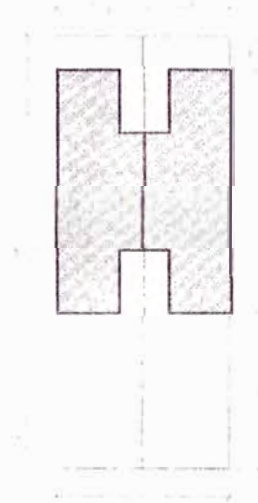
Aquí se propone a manera de hipótesis teórica, que esos problema surgen en tres dimensiones en que ocurren los procesos urbanos. La primera dimensión está relacionada con la escala de los nuevos fraccionamientos, la segundo, con la estrategia de inversión del agente promotor, y la tercera dimensión está relacionada con el funcionamiento de los mecanismos coordinadores de los agentes urbanos involucrados.

Gráfica 4. Tijuana: Vivienda mínima actualmente

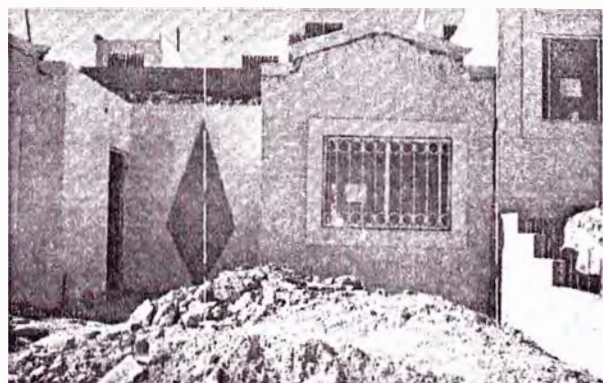
Los NDV tienen usualmente una gran escala, en algunos casos conteniendo miles de viviendas. Esta escala, de viviendas y de población, los hace diferente a los asentamientos menores que se incrustan dentro de zonas estructuradas en términos espaciales y funcionales (transporte, actividades económicas). Es para estos fraccionamientos menores de vivienda que se ha diseñado cada reglamento de urbanización (división de lotes, tamaño de calles, etc.), con la premisa de que esos fraccionamientos no modifican la estructura urbana, y que por ello no contiene reglas para ordenar usos diversos del suelo. Sin embargo, aún siendo de naturaleza diferente debido a su gran escala los NDV son construidos siguiendo este reglamento de urbanización diseñado para intervenciones de escala menor.

¿Por qué los NDV tienen esta gran escala? Hay dos posibles respuestas a esta pregunta. La primera está relacionada con el mercado del suelo bajo dos modalidades. En la primera, es probable que los terrenos por donde la ciudad puede expandirse sean grandes propiedades; cuando un agente promotor de NDV los compra aprovecha su magnitud para hacer un gran fraccionamiento. La segunda modalidad ocurriría en un escenario de escasez de zonas de expansión urbana; bajo este escenario los agentes promotores/constructor tratarían de conseguir toda la tierra disponible para prever futuras inversiones. En el proceso de acaparamiento de la propiedad del suelo surge la posibilidad de juntar pequeños terrenos aledaños y hacer grandes zonas de vivienda.

Bajo las dos modalidades expuestas, las condiciones de oferta y demanda en el mercado del suelo serían facilitadoras pero no determinantes del gran tamaño de los NDV.



121



Dimensiones mínimas de recámara 2.70 m x 2.70 m  
Altura mínima de vivienda 2.30 m  
Ancho mínimo de lote de vivienda 3.00 m  
Superficie promedio de 26.00 m<sup>2</sup>  
FUENTE: IMPLAN

*Gráfica 5. Tipos. Plantas arquitectónicas tipo existentes. Vivienda económica promedio*



122

Área de lote de 50.00 m<sup>2</sup> a 60.00 m<sup>2</sup>  
 Área de construcción promedio 30.50 m<sup>2</sup>  
 FUENTE: IMPLAN



La segunda posible razón de la gran escala de los nuevos fraccionamientos está relacionada con la estrategia de producción de vivienda del agente promotor/constructor. Si para obtener altos niveles de ganancia ese agente prioriza la estrategia de conseguir economías de escala, el tamaño grande del terreno es una condición ineludible. Dada una inversión en instrumentos para la construcción (moldes metálicos de encofrado, por ejemplo), la forma de bajar los costos unitarios por vivienda es construir más viviendas en serie usando esos instrumentos, cada vez, en cada ciclo de inversión, en cada NDV.

Además de la mayor escala, la estrategia de reducción de costos en cada ciclo de inversión incluiría también reducir el tiempo de construcción por unidad de vivienda y evitar el uso de equipo de elevación de instrumentos e insumos (moldes, concreto, varilla, etc.). El modo más eficaz de reducir tiempo y gastos en elevación es construyendo unidades unifamiliares, en vez de hacer multifamiliares en varios pisos que requieren tiempo de espera para pasar a construir de un piso al siguiente y el uso de elevadores para insumos.

El objetivo del agente promotor/constructor de reducir costos en la construcción con las estrategias de conseguir economías de escala, reducir tiempo por unidad, y evitar el uso de elevadores, producen un asentamiento con muchas viviendas unifamiliares.

La gran escala de los NDV los hace necesitar elementos espaciales y funcionales nuevos y acordes con su gran tamaño, pero esos elementos no aparecen acompañando al nuevo fraccionamiento. ¿Por qué al aparecer esos enormes bolsones de vivienda no aparecen clínicas, tiendas departamentales, escuelas, campos deportivos, etc.? ¿Por qué cuando el agente promotor hace las viviendas, los agentes privados no invierten en comercios y servicios, o los agentes públicos no construyen centros educativos, de salud, o de recreación? ¿De haber restricciones para la confluencia temporal y espacial de los agentes, son restricciones de mercado o institucionales o de otra naturaleza?

Se puede argumentar que existen restricciones de dos tipos, el primero relacionado con la estrategia de acumulación del agente promotor, y el segundo relacionado con los mecanismos coordinadores de todos los agentes involucrados.

El agente promotor basa su acumulación en la venta de vivienda. Los instrumentos que utiliza para acumular son: el acortamiento del ciclo de inversión (tiempo necesario para urbanizar, edificar y vender) y la reducción de costos unitarios. Como ya vimos, el costo unitario se reduce cuando se incrementa el número de unidades de vivienda construidas. Esto es un gran incentivo para ocupar todo el terreno con sólo viviendas. Dejar terrenos para otros usos reduce su utilidad total en cada ciclo de inversión porque esos terrenos tienen un tiempo incierto de venta, y requieren de una promoción de venta diferente, adicional, a la venta de vivienda. Además, el precio de los espacios públicos que podría dejar tendría que incluirlos en los de las viviendas, haciéndolas más caras, y con ello, bajando sus ventas o alargando su ciclo de negocios (reduciendo su utilidad). El agente constructor/promotor se ha especializado en construir vivienda porque no tiene incentivos económicos para hacer algo diferente.

El segundo tipo de restricciones para la confluencia temporal y espacial de los agentes podemos ubicarlas en el funcionamiento de la sociedad urbana. Los mecanismos de coordinación de los agentes urbanos son principalmente el mercado y el estado. Los mercados, a través de la información que dan los precios, promueve la confluencia de vendedores con compradores. El estado a través de las reglas (reglamentos de urbanización y zonificación) coordina la confluencia espacial de actividades de diverso tipo. Sin embargo ambos tipos de mecanismos de coordinación social están fallando para que actividades de diverso tipo acompañen a los NDV.

Hay una ausencia de un mecanismo coordinador (público o privado, de planeación o de mercado) de inversiones de diferente tipo que haga confluir espacialmente a vivienda, comercio, manufactura, servicios privados, vialidades, servicios públicos de salud, educación y recreación.

Por el lado del mercado de bienes y servicios, los agentes privados no invierten (o lo hace poco) en los NDV porque no han visto incentivos económicos claros para hacerlo. Espontáneamente no se ha formado una coordinación, para invertir, entre los agentes por esa ausencia de incentivos. Hay dos posibles razones para que esos incentivos no aparezcan. Por un lado está la percepción de que la nueva demanda localizada (en el nuevo fraccionamiento) no es suficiente para arriesgar una inversión, dado el bajo nivel de ingreso y poca diversidad de sus habitantes. Por otro lado, el agente promotor constructor no ha liderado la confluencia, aún más, la ha impedido al no dejar espacio (lotes) para otras actividades diferentes a

la residencial debido a su estrategia de acumulación.

Por el lado del estado, el gobierno local ha dejado al agente promotor/constructor decidir sobre el uso del suelo, y con ello ha cedido su capacidad de coordinar a los diversos agentes que potencialmente habrían confluído en los NDV. Además, más allá de inhibirse en la planeación de usos del suelo, el gobierno local no ha tomado liderazgo para hacer que esos agentes, públicos y privados, coordinen y confluyan.

Como consecuencia de la estrategia de acumulación del agente promotor, y de la ausencia de un mecanismo coordinador de los agentes urbanos, no se han podido constituir las condiciones que permitan la formación de subcentros de empleo y consumo, condiciones que deben estar basadas en una etapa de planeación (pública o privada) que prevea suelo para las actividades no residenciales (subcentros, educación, recreación, etc.) dentro del nuevo desarrollo o aledaño a este.

### Síntesis y recomendaciones de política

La falta de actividades no residenciales en los NDV es la causa de que se eleven los costos de operación de las empresas y costos de vida para las familias, disminuyendo así la productividad de la ciudad. Aunque no se sabe la cuantía del incremento de costos para empresas y familias, ello se hace evidente con el incremento de la congestión en las vías de acceso a los NDV que estamos experimentando todos los que vivimos en grandes ciudades.

Las razones de esta disminución de la productividad urbana están relacionadas con las estrategias de inversión y acumulación del agente promotor/constructor de los NDV, y con la ausencia de un mecanismo de coordinación, público o privado, de los agentes interesados potenciales en el desarrollo de los NDV.

El agente constructor/promotor está especializado en hacer vivienda, no en construir ciudad; sin embargo hay espacio para que manteniendo rentabilidad en su inversión, añada funciones de planeación a su agencia.

El sector público tiene un rol fundamental en la solución de los problemas derivados de los NDV; de ser un agente pasivo debe convertirse en un líder, tanto en la planeación de usos del suelo, como en la coordinación de los potenciales agentes interesados en participar en el desarrollo de los NDV.

Las acciones del sector privado y el público deben tener como objetivos generales lograr una diversidad de usos del suelo (vivienda uni/multi familiar, familias de diferentes ingresos, actividades terciarias), y la formación de subcentros terciarios (empleo, consumo, recreación).

Acciones puntuales para lograr estos objetivos son las siguientes.

i) Planeación privada:

Manteniendo la rentabilidad de inversión para el agente constructor/promotor, dentro del predio desarrollado, se deben dejar zonas para usos no residenciales, comercializables, en tamaño

suficiente para que se puedan generar economías internas de escala y externas de aglomeración (condiciones para la formación de subcentros)

ii) Planeación del gobierno local:

-Organizar una junta de planeación con todos los agentes interesados en cada NDV.

-Proponer planes parciales para zonas de crecimiento inmediato, a los agentes interesados en cada NDV.

-Invertir en vialidad primaria y transporte masivo.

-Usar el 10% de donación de terreno de cada fraccionamiento para actividades comunitarias y de recreación.

iii) Planeación de agentes financieros (INFONAVIT, FOVISSSTE):

-Premiar financieramente a residentes de NDV con usos de suelo diversos.

-Adicionalmente debiera crear incentivos financieros para que la nueva vivienda también se construya en las zonas interiores ya consolidadas de la ciudad.

**Notas:**

1. Datos de INEGI y de la página [http://www.infonavit.gob.mx/inf\\_general/credito/ejercicio\\_historico.pdf](http://www.infonavit.gob.mx/inf_general/credito/ejercicio_historico.pdf); al año 2005 en Baja California el 85% de la población vivía en localidades mayores a 15 mil habitantes, si consideramos el límite de 2 mil habitantes entonces el estado está urbanizado en 94%.
2. El 2006 el salario mínimo mensual promedio en México fue equivalente a 131 dólares (1430.3 pesos)
3. Se puede consultar los ingresos municipales en la página Internet: [http://www.tijuana.gob.mx/Dependencias/Tesoreria/SubMenu\\_Finanzas.asp?Id=5](http://www.tijuana.gob.mx/Dependencias/Tesoreria/SubMenu_Finanzas.asp?Id=5).
4. El sentido de comunidad también está condicionado por la etapa del ciclo de vida de los residentes.

### Referencias Bibliográficas

1. Alegría, Tito (2009). Metrópolis transfronteriza. Revisión de la hipótesis y evidencias de Tijuana y San Diego. Porrúa y El COLEF. Tijuana. En prensa.
2. Alegría, Tito (2000). *Estudio de geografía social*, Primer reporte al 16 Ayuntamiento de Tijuana. Tijuana.
3. Bolton, Roger (1992). "'Place prosperity vs. people prosperity' revisited: An old issue with a new angle". *Urban Studies*, Vol. 29, # 2.
4. Harvey, David (1997). "New urbanism and the communitarian trap". *Harvard Design Magazine*, (Winter/Spring) 68-69.
5. Morris, Elizabeth (1996). "Community in theory and practice: A framework for intellectual renewal". *Journal of Planning Literature*, Vol. 11, # 1.
6. Park, R.E., E.W. Burgess y R.D. McKenzie (1925). *The city*. University of Chicago Press. Chicago.
7. Rossi, Aldo (1979). *La arquitectura de la ciudad*. Colección Punto y Línea, Edit. Gustavo Gili. Barcelona.
8. Talen, Emily (2000). "The problem with community in planning". *Journal of Planning Literature*, Vol. 15, # 2.

SOFOL: Sociedades Financieras de Objeto Limitado (privadas)

ENIGH: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

IMPLAN: Instituto Municipal de Planeación

127

### Definición de abreviaturas

INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (mixta)

FOVISSSTE: Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (pública)