

Análisis de alternativas de la Nueva Agenda Urbana

Libro *Agenda Juárez: marginalidad, vulnerabilidad y suburbanización del capital*, de Andreu Marfull (Coord.) et al., 307 p. (2024).

Referencia bibliográfica:

Marfull Pujadas, A. y Argomedo Casas, M.A. (2024). “Análisis de alternativas de la Nueva Agenda Urbana”. En *Agenda Juárez: marginalidad, vulnerabilidad y suburbanización del capital*, de Andreu Marfull (Coord.), pp. 274-285. Ciudad Juárez (México): Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. ISBN: 978-607-520-507-6.

Encaje metodológico:

Trabajo elaborado en el marco metodológico definido en el libro (Marfull, 2024, pp. 16-23) y ampliado en cada uno de los tres espacios de análisis, que son el *Análisis crítico del desarrollo urbano* (pp. 27-30), el *Análisis urbanístico de Ciudad Juárez* (pp. 113-116) y el *Análisis de la planificación urbana* (pp. 195-199), cuya *Diagnosis principal* se presenta al final (pp. 271-273).

Enlace oficial del libro:

<https://elibros.uacj.mx/omp/index.php/publicaciones/catalog/book/288>

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ

ANDREU MARFULL PUJADAS

Coordinador



**MARGINALIDAD, VULNERABILIDAD
Y SUBURBANIZACIÓN DEL CAPITAL**

**Andreu Marfull Pujadas • Miguel Ángel Argomedo Casas • Gabriel García Moreno
Diana Cecilia Hernández Fonseca • Héctor Rivero Peña**

**Liliana García Frescas • René García Mancha • Mitchell Leyva Ramírez • Carlos Osvaldo Marbán González
Lorena Ailed Ramos González • Diana Jhannel Téllez Moreno**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ

Juan Ignacio Camargo Nassar
Rector

Daniel Constandse Cortez
Secretario General

Guadalupe Gaytán Aguirre
Directora del Instituto de Arquitectura, Diseño y Arte

Jesús Meza Vega
Director General de Comunicación Universitaria

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ

Agenda Juárez

MARGINALIDAD, VULNERABILIDAD
Y SUBURBANIZACIÓN DEL CAPITAL

ANDREU MARFULL PUJADAS
(COORDINADOR)

Agenda Juárez: marginalidad, vulnerabilidad y suburbanización del capital

D.R. © Andreu Marfull Pujadas (coordinador y autor)

© del texto referido, Miguel Ángel Argomedo Casas, Gabriel García Moreno, Diana Cecilia Hernández Fonseca, Héctor Rivero Peña.

© de los planos referidos, Andreu Marfull Pujadas, Liliana García Frescas, Reneé García Mancha, Mitchell Leyva Ramírez, Carlos Osvaldo Marbán González, Lorena Ailed Ramos González y Diana Jhannel Téllez Moreno.

© 2024 Universidad Autónoma de Ciudad Juárez,
Plutarco Elías Calles #1210,
Fovissste Chamizal C.P. 32310
Ciudad Juárez, Chihuahua, México
Tel : +52 (656) 688 2100 al 09

Primera edición: 2024

Disponible en:

<http://elibros.uacj.mx>



Agenda Juárez : marginalidad, vulnerabilidad y suburbanización del capital / Coordinador Andreu Marfull Pujadas.– Primera edición. -- Ciudad Juárez, Chihuahua, México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2024.-- 306 páginas; 22 centímetros.

ISBN: 978-607-520-507-6

Disponible en: elibros@uacj.mx

Contenido: Presentación.— Una agenda para Juárez / Miguel Angel Argomedo Casas.— Ideas y resumen de la investigación.— Agradecimientos.— El análisis circular de la ciudad.— Análisis crítico del desarrollo urbano.— Análisis urbanístico de Ciudad Juárez.— Análisis de la planificación urbana.— Resultados y propuestas.—Breve reseña de los autores.

1. Desarrollo urbano – Ciudad Juárez, Chihuahua, México – Análisis
2. Urbanismo – Ciudad Juárez, Chihuahua, México – Análisis
3. Planificación urbana – Ciudad Juárez, Chihuahua, México – Análisis
4. Agenda urbana –Alternativa global – Ciudad Juárez, Chihuahua, México
5. Agenda urbana –Alternativa urbanística – Ciudad Juárez, Chihuahua, México
6. Agenda urbana –Alternativa instrumental – Ciudad Juárez, Chihuahua, México

LC – HT1277 A44 2024

La edición, el diseño y la producción editorial de este documento estuvieron a cargo de la Dirección General de Comunicación Universitaria, a través de la Subdirección de Editorial y Publicaciones.

Coordinación editorial: Mayola Renova González

Diseño de cubierta y diagramación: Karla María Rascón

Corrección: Diandra Carolina Ordaz Pereyra

Índice

7

Una agenda para Juárez
Miguel Ángel Argomedo Casas

9

**Ideas y resumen
de la investigación**
Andreu Marfull Pujadas

14

Agradecimientos

15

**El análisis circular
de la ciudad**

16

El método hipotético-deductivo de Karl Popper
Andreu Marfull Pujadas

21

**Hipótesis, objetivos y estrategia de la
investigación**
Andreu Marfull Pujadas

24

Antecedentes
Andreu Marfull Pujadas

27

**Análisis crítico
del desarrollo urbano**

31

Por qué "Agenda Juárez"
Andreu Marfull Pujadas

42

**La problemática de la marginalidad
(y la vivienda)**

Andreu Marfull Pujadas y Gabriel García Moreno

57

**La problemática
de la vulnerabilidad
(y la violencia)**
Andreu Marfull Pujadas

73

**La suburbanización del capital (y la industria
maquiladora)**
Andreu Marfull Pujadas

82

Criticismo hacia el orden económico desigual
Andreu Marfull Pujadas

104

**El derecho internacional imperfecto, en la
Agenda 2030**
Andreu Marfull Pujadas

113

**Análisis urbanístico
de Ciudad Juárez**

117

Brevísima historia urbanística de Ciudad Juárez

Diana Cecilia Hernández Fonseca y Héctor Rivero Peña

125

Análisis gráfico de la ciudad

*Andreu Marfull Pujadas, Renéé García Mancha, Mitchell
Leyva Ramírez, Carlos Osvaldo Marbán González y Lorena
Ailed Ramos González*

152

**Caso de estudio 1: La segmentación de los usos
del suelo**

Andreu Marfull Pujadas y Diana Jhannel Téllez Moreno

170

**Caso de estudio 2:
La construcción del espacio público inseguro**

Andreu Marfull Pujadas y Liliana García Frescas

195

**Análisis de la
planificación urbana**

200

Planificar, según la Nueva Agenda Urbana

Andreu Marfull Pujadas

213

Nociones de urbanismo

Andreu Marfull Pujadas

228

El derecho urbanístico mexicano

Andreu Marfull Pujadas

242

**El plan urbano de Ciudad Juárez y la gestión de
su desarrollo**

Andreu Marfull Pujadas

271

Resultados y propuestas

272

Diagnóstico principal

Andreu Marfull Pujadas

274

**Análisis de alternativas de la Nueva Agenda
Urbana**

Andreu Marfull Pujadas y Miguel Ángel Agomedo Casas

287

Sobre los autores

288

Roles de participación en la investigación

290

Reseña biográfica

292

Referencias

300

Siglas

301

Figuras

Análisis de alternativas de la Nueva Agenda Urbana

Andreu Marfull Pujadas y Miguel Ángel Agomedo Casas

La problemática explorada en Ciudad Juárez está estructuralmente insertada en el mercado global y su solución tiene que, por la misma razón, intervenir en él. No obstante, en una primera lectura, sin cambiar las reglas de juego de dicho mercado — es decir, los roles de poder desigual establecidos en la planificación que promueve la Nueva Agenda Urbana en México— difícilmente se podrá desarrollar del modo que se realiza en otras latitudes donde el contrato es más justo y universal con sus ciudadanos, que es en definitiva el ideal de la Agenda 2030.

La diagnosis final de esta investigación, compleja y preocupante, sin embargo, abre una puerta, que se puede cruzar. Permite, precisamente por las pruebas que aporta, dar validez a razones poderosas para reclamar un mejor trato a las personas, a la tierra y a ciudades como Juárez. Gracias a ella, se refuerzan las razones para avanzar en un espacio de trabajo principal, el de la negociación, para una planeación económica, ecológica y social más justa y racional, con base en los derechos humanos reconocidos y el derecho natural que tiene todo ser. Y no impide, mediante el debate y el estímulo de la conciencia colectiva, que se pueda avanzar hacia respuestas efectivas para los ODS de la Agenda 2030 (como el número 11), con el fin de hacer ciudades y asentamientos humanos más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, planificando mejor, con más medios y más información, colectivamente, como proclama la Nueva Agenda Urbana. Aunque este ideal siente sus bases lejos del imperativo legal

universal, de lo que podría o debería llamarse un verdadero derecho internacional público, y delegue su valor a la voluntad de las naciones, a las que se invita a trabajar colectivamente, en el bien entendido de la lógica de la cooperación transnacional; es un camino por el que ha valido la pena trabajar, que se debe continuar. Para ello, es necesario poner en valor la necesidad de actuar con más determinación desde la cooperación a todos los niveles, mientras no exista un verdadero derecho internacional público que esté gobernado por una autoridad global donde todos los seres humanos estén representados y, desde allí, se dé respuesta verdadera a las dimensiones económica, social y ambiental del derecho al desarrollo de la existencia de todos los seres vivos.

ONU-Hábitat (2016) habla de planificar mejor y hacerlo colectivamente para dar respuesta a la pobreza, la exclusión y las desigualdades, y al impacto biológico y ambiental, desde la planificación integral de las ciudades y el territorio. Aboga por progresar a través de una mejora estructural del proceso de planificación y el desarrollo urbano, teniendo en cuenta todo el territorio “no urbano”, es decir, casi la totalidad del planeta. Habla de planificar más y (mucho) mejor, de trabajar nuevos hábitats humanos más justos, razonables, y responsables. Pero como todo modelo aspiracional, no dice cómo, más allá de proclamar que se requiere repensar las ciudades haciendo un llamado universal para capacitar a la humanidad para asumir este reto y, en definitiva, mostrar que es posible. Es una idea que aspira a hacerse realidad mediante la voluntad universal, desde la cooperación transnacional hasta la local, pasando por las escalas nacional y regional. Asimismo, este trabajo apunta a razones poderosas para darle forma y avanzar en este *cómo*.

¿ENTELEQUIA O FUTURO?

El análisis de alternativas para dar respuestas a la problemática abordada en Ciudad Juárez se centra en la posibilidad de fomentar la capacidad de los Estados para controlar, utilizar y reservar el suelo para planificar, capturar y distribuir su valor colectivamente con la finalidad de promover un proceso urbanizador con capacidad financiera para el bien común. Ésta es la idea esencial de la Nueva Agenda Urbana. Con esta visión, mediante el diseño del suelo público y privado planificado, adecuando el provecho privado que se deriva de su desarrollo a las necesidades e intereses colectivos, es posible crear suelo para vivienda (y otros usos) de forma inclusiva y asequible, en mejores localizaciones, y también generar más suelo para servicios públicos, reduciendo las desigualdades, protegiendo el territorio, fomentando en forma simultánea el crecimiento económico sostenible y las condiciones de seguridad, e impulsando condiciones de resiliencia y bienestar biológico integral del ambiente.

Para hacerlo posible es necesario cambiar el actual paradigma urbanizador. En el caso de Ciudad Juárez, esta vía requiere, antes, entablar una mesa de negociación con los poderes de la economía política que han desautorizado la posibilidad de que el municipio reclame impuestos al capital internacional que invierte en la ciudad. Es necesario compensar el impacto que genera la industria maquiladora y la inmigración que impulsa, y destinar parte de este capital empresarial a financiar los recursos necesarios para hacer frente a este nuevo modo de planificar y financiar el desarrollo urbano. Y, del mismo modo, requiere que el Gobierno mexicano adopte el compromiso de capacitar a los municipios para planificar y gestionar de un modo adecuado la urbanística en la ciudad, in-

cluyendo la vivienda social, y adaptar el marco legal, político e institucional para este fin. Dos estrategias necesarias que son, a su vez, complementarias, y se deben abordar conjuntamente. Es posible con la colaboración de las Naciones Unidas.

Asimismo, existe un problema adicional: la pobreza y la desigualdad, con todo lo que construyen, además de que difícilmente permiten abordar el desafío de regenerar la ciudad, sin darle antes una mejor calidad de vida. Se construye vulnerabilidad, suelo infravalorado, exclusión e injusticia porque existe una pobreza inmoral excesiva y descuidada por los poderes públicos. Y, a su vez, dicha pobreza es una pieza clave para la viabilidad de la empresa maquiladora, en la medida que de ahí se obtiene el bajo coste en la producción que, luego, se convierte en plusvalía. Ciertamente, el capital internacional aporta más seguridad laboral y, en cierto modo, recursos para la población que aspira a salir de la miseria extrema, pero a cambio no se le da otra opción que la de aceptar una miseria menor, que sigue siendo miseria. Con lo cual, se debe incluir en la mesa de negociación citada un grado de humanidad solidaria adicional no sólo con la ciudad, sino también con los trabajadores mexicanos. Y ello incluye poner más restricciones a la lógica de la obtención de las plusvalías que impera en todo el planeta, consistente en obtener el mínimo coste de mano de obra y de materias primas, y liberarse de pagar impuestos, en un círculo vicioso que incluye a los denominados paraísos fiscales.

Por otro lado, todo da a entender que la Nueva Agenda Urbana insta a no renunciar al actual modelo económico que legitima el derecho internacional. En su punto 84 expresa: “Instamos encarecidamente a los Estados a que se abstengan de promulgar y aplicar medidas unilaterales de tipo económico, financiero o comercial”, si bien matiza, “que no sean compatibles

con el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas y que impidan la plena consecución del desarrollo económico y social, en particular en los países en desarrollo”. ¿En este sentido, a qué se refiere cuando dice “en desarrollo”? Esta idea es controvertida, ya que presupone que es posible progresar ampliando el espectro del comercio global. Y este supuesto es, atendiendo a la totalidad de los indicadores que dan fe de la insostenibilidad del actual modelo, imposible. Así, sin una visión clara del camino, que requiere de un diagnóstico consensuado por ahora impreciso, no parece que la Agenda 2030 se haya abordado del modo adecuado. Es correcto trabajar sobre las consecuencias, pero lo es más si también se interviene sobre las causas cuando éstas son (realmente) poderosas.

El capital global que moviliza la actividad humana hacia la competencia sin límites y crea espacios de poder que forman a su vez monopolios en pocas manos (o el control del proceso de comercialización del capital) es una máquina destructiva y constructiva a la vez, indisoluble. Una máquina (im)perfecta. A los ojos de la Agenda 2030 debería verse como un problema, pero realmente no es así, desde el momento que se le da la oportunidad de persistir con la esperanza de que se autorregule y sea posible un escenario sostenible. El espacio labrado desde las Naciones Unidas a múltiples iniciativas asociadas que, juntas y solidariamente, movilizan la Agenda 2030, no parece suficiente. Luego, si no es posible aplicar medidas unilaterales de tipo económico, financiero o comercial, es necesario crear nuevos espacios para los cuales trabajar y pulir esta contradicción, hasta que deje de serlo.

Es posible, desde el campo de la planificación urbana, trabajar para el capital colectivizado, sobre suelo colectivizado, sobre el cual levantar un espacio para la esperanza. Es necesario trabajar para diseñar mejores ciudades, más inteligentes, inclusivas, resi-

lientes y seguras, pero también lo es, sin duda, generar suelo, espacio para levantar un capital colectivizado que contrarreste el capital privativo que domina en las ciudades. Se requieren recursos adicionales, al margen de planificar más y mejor, ya que esta vía es sólo una ínfima parte de lo que hace falta para urbanizar la ciudad. Y se puede trabajar en esta dirección. En esta línea, el análisis de alternativas se dirige a la acción en una triple escala, la global, la urbanística y la instrumental enfocada a esta misión. En todas ellas se le da una oportunidad al comercio mundial, con base en la esencia del derecho internacional siguiendo el espíritu de la Agenda 2030, y se proponen caminos para crear un suelo urbano más amable, justo y racional.

Es posible modelar la construcción social del suelo a través de una planificación urbanística que amplíe la idea de lo público, antes de ser entregado al libre mercado. Ésta es la premisa conjunta que planea sobre los análisis de alternativas aquí abordados: es posible avanzar colectivizando el suelo, planificando su función para un interés humanitario y biológico antes de su entrega al dinamismo económico privado. Es ese instante *mágico* en el cual *lo público* dice: “vamos a crear un espacio protegido, fundamental, donde reposarán y se salvaguardarán los derechos y los deberes de las sociedades humanas y los seres vivos, sobre el cual levantaremos un muro a la capacidad desestabilizadora del mercado de capitales económicos y financieros que sólo buscan obtener beneficios económicos y materiales”. Y lo dice porque tiene conciencia de su poder sobre este *desorden*.

Con base en esta idea, una vez argumentado su fundamento y su significado, se proponen tres espacios a desarrollar. Son tres ejes de trabajo que dan forma a la Nueva Agenda Urbana con la visión integral de la Agenda 2030. En primer lugar, se plantea

una alternativa a la captura de suelo de interés global, mediante la cooperación de los Estados. Para su desarrollo es requerido un empoderamiento de la capacidad planificadora en el seno de las Naciones Unidas, así como nuevas funciones y competencias que puede asumir ONU-Hábitat, o bien una reestructuración institucional orientada a este fin. En segundo lugar, se plantea una alternativa al actual contrato urbanístico nacional de igual visión, que puede (o no) ir de la mano de la alternativa global. La idea es equivalente y en ella se sostiene el paradigma de otro modo de planificar, uno integral en la línea que promueve ONU-Hábitat (2016), en este caso reconstruyendo a todos los niveles el contrato urbanístico mexicano para garantizar su implementación hasta obtener resultados en el desarrollo y la reconversión planificada de las ciudades. Y, en tercer lugar, se plantea aplicar (con o sin la complicidad de las dos alternativas anteriores) la técnica de la reordenación del suelo integral como una herramienta instrumental, incorporando la viabilidad financiera de la transformación del suelo y una política de vivienda asequible que combata la desigualdad, apoyada de una transferencia de la riqueza mediante el diseño y la captura de la plusvalía privativa del suelo en el momento de planificar. Todo ello, respetando el principio fundamental del urbanismo contemporáneo: conseguir que sea viable para el sector público y para el sector privado.

Resumiendo, se proponen estas tres alternativas:

- » *Alternativa global*: Acumular y colectivizar el suelo a escala mundial para impulsar la (re)construcción de un planeta vivo.
- » *Alternativa urbanística*: Crear un nuevo contrato urbanístico en México que empodere a los responsables de la planificación para

reordenar el suelo y sobre él levantar un nuevo paradigma urbano y territorial.

- » *Alternativa instrumental*: Aplicar la técnica de la reordenación del suelo para diseñar la captura y la transferencia de la plusvalía urbana pensando en el bien común.

ALTERNATIVA GLOBAL

Acumular y colectivizar el suelo a escala mundial para impulsar la (re)construcción de un planeta vivo

Es posible construir un nuevo pacto social, y urbanístico, desde una cosmovisión global, que trabaje otra política de vivienda, otro modo de entender las ciudades y otro modo de planificar. Aunque esta acción sea compleja por su interdependencia, es posible avanzar en todos los niveles si existe la firme voluntad para corregir el modelo de crecimiento violento y sin desarrollo adecuado que ha seguido Ciudad Juárez, y si se cuenta con el soporte de una instancia superior (las Naciones Unidas), que lo impulse y proporcione guía y recursos. La guía de la Nueva Agenda Urbana permite empezar desde la conciencia global hasta la base, que es la ciudad, en paralelo a un llamamiento a la acción en todos los niveles.

Las medidas paliativas que ofrecen el debate y la praxis urbanística desde la esfera local son necesarias, pero no suficientes si no se contempla globalmente el problema. Se le debe dar una solución global, para ello se requiere promover un renovado paradigma económico que ponga su razón de ser en la construcción de un futuro realmente sostenible, próspero y amable en todos los sentidos. En ese punto de mira, se asoma el reto fundamental de supeditar la economía política al

derecho a la calidad de vida del conjunto de la biosfera y comprender de una vez por todas que las sociedades humanas sólo son partícipes y no tienen más derecho a la vida y al confort vital que el resto de los seres vivos. Este paradigma requiere, por lo tanto, tender a la igualdad de los derechos sociales y biológicos, sin distinciones, a lo cual el derecho privado quede supeditado.

Parafraseando a Marx (2010), para promover la igualdad de los derechos sociales y biológicos hay que reconstruir un naturalismo “capaz de comprender el acto de la historia universal” (p. 192), es decir, “la realidad social de la naturaleza” (p. 149). Así se comprende “la plena unidad esencial del hombre con la naturaleza, la verdadera resurrección de la naturaleza, el naturalismo realizado del hombre y el realizado humanismo de la naturaleza” (p. 141). Paralelamente, parafraseando a Rosa Luxemburg, hay que resolver el problema de la acumulación del capital y dar una explicación al significado del “capital total”.

El renovado paradigma económico es, esencialmente, biológico y social, y es el camino hacia la urbanización planetaria del capital colectivizado, donde la consecución de los derechos biológicos y sociales no se supedita a la fuerza del motor comercial de la acumulación privativa del capital financiero. Este paradigma crea otra ley, que supera a la ley general de la acumulación capitalista —cuyo instrumento o brazo derecho es la plusvalía urbanizadora—, con la que se crea el hábitat humano sostenible incorporando el derecho universal al desarrollo, pero con un enfoque más transformador que implica cambiar las reglas del juego. Es la ley armonizada del valor colectivizado, que captura parte del capital total y crea, da forma, al derecho al desarrollo de las sociedades humanas, de la mano del derecho equivalente del conjunto de los seres vivos. Y requiere, por lo tanto, que sea goberna-

da por un universo político y social que, hoy por hoy, no existe en un mundo parcelado y fragmentado en soberanías e intereses estatales, que a su vez se encuentran enormemente condicionadas por el afán de acumular poder y riqueza por parte del capital transnacional (que es cada vez más poderoso). Es necesario un espacio propio que sea global y dé sitio y valor a la sensibilidad de la Agenda 2030, que construya y desarrolle su propio capital. Es decir, que ejerza un contrapeso con una misión instrumental: construir un espacio libre de especulación que trabaje para erradicar la indefensión frente a las fuerzas del capital privativo que invaden el mundo y producen la pobreza, las desigualdades y la destrucción de la naturaleza. Un capital que sea soberano sobre el suelo colectivizado y que esté supervisado por un órgano que represente a la humanidad entera, que ponga límites a la sobreexplotación y desarrolle un auténtico derecho universal que sea para la naturaleza y el ser biológico y humano por igual. Dicho capital, en el pacto urbanístico global implícito en este paradigma económico renovado, tiene por objetivo crear, capturar y gestionar valor universal desde el cual (re)construir un planeta vivo.

Esta alternativa global pasa por acumular y colectivizar el suelo a escala global para impulsar la reconstrucción de la vida en el planeta, a través de la planificación urbana y territorial del suelo, desde la cual dar forma espacial al derecho universal a la vida. Y, para implementarla, en la medida que, por lo general, la titularidad del suelo es privada, conviene aplicar de un modo efectivo la técnica de reordenación del suelo con una perspectiva mucho más amplia a la que apunta cualquier manual de buenas prácticas en gestión urbanística. Es importante resaltar que esta técnica es la única manera (desde ese campo) de poner límites al derecho de explotación del suelo para fines

privados y a su vez permite reservar suelo de interés colectivo y global.

¿Y cómo será este suelo? Es de interés global

- » el suelo que se libra de la explotación para el interés biológico o ambiental;
- » el suelo que se libra para razones humanitarias, sobre el que se construye una red solidaria de recursos y proyectos enfocados a atender a las comunidades afectadas por el cambio climático y cualquier forma de expulsión (o violencia) indeseada;
- » el suelo que está al servicio de una red agrícola de producción de alimento para quienes ahora mueren de hambre o desnutrición;
- » el suelo que produce bienes y servicios universales para el bienestar de quien vive en condiciones infrahumanas;
- » el suelo que se entrega a la estructura urbana y territorial que da forma a esta *alternativa humanista*, para debatir, investigar, acordar, diseñar, organizar y gestionar su plan de acción;
- » el suelo que trabaja la comunidad humana que desee, libremente, dejar de competir por competir y trabajar para esta empresa colectivizada global, etcétera.

En definitiva, el suelo desde el cual trabajar con el espíritu de la Agenda 2030, a quien interese, claro está, mejorar Ciudad Juárez.

ALTERNATIVA URBANÍSTICA

Crear un nuevo contrato urbanístico en México que empodere a los responsables de la planificación para reordenar el suelo y sobre él levantar un nuevo paradigma urbano y territorial

En respuesta a las conferencias de Hábitat I y II, México institucionaliza, y da continuidad, a un sistema de planeación territorial para los asentamientos humanos, adosado como sector vertical, y a su estructura monolítica de gobierno centralizado, que se concentra en el ámbito federal y distribuye normas y políticas públicas en los ámbitos estatal y municipal. Con ello no ha logrado los resultados enunciados para conducir los procesos urbanos como soporte del desarrollo en más de cuatro décadas. Ciudad Juárez es protagonista de los esfuerzos de implementación de políticas urbanas centralizadas, con resultados adversos evidentes.

Para orientarse hacia los lineamientos de la nueva Agenda Urbana de Hábitat III, se requiere una estrategia diferente, que provea alternativas desde la cohesión política, económica y social de los municipios para plantear su desarrollo urbano sostenible, en coordinación con el desarrollo regional del estado y la visión del desarrollo territorial de la federación, aportando soluciones basadas en la participación social y la experiencia acumulada. Es decir, una alternativa.

Es necesario crear un nuevo pacto urbanístico para el país que refuerce la experiencia potencial y la práctica acumulada de los profesionales locales en planificación y diseño urbano con más ideas, más recursos y más planificadores, para asumir la responsabilidad de orientar el proceso de urbanización hacia el desarrollo económico, social y ambiental sostenible.

La planificación, la normatividad y la gestión urbanísticas, en ciudades en las que se asientan

sociedades altamente desiguales, donde existe extrema pobreza y vulnerabilidad a todos los niveles, pide replantear la esencia de la planificación urbanística tradicional y abordar de otro modo su presente y su futuro. Requiere tomar medidas, entre las cuales está la vía de la acumulación de suelo colectivizado a todos los niveles que impulse la reconstrucción de un planeta vivo, tal como se apunta en la alternativa global anterior. Para ello, ante la actual desigualdad, es necesario transferir la riqueza para corregir el impacto ecológico y social que ocasiona. Esta riqueza crea sus raíces en el valor del suelo.

La riqueza y la plusvalía del suelo están interconectadas y se pueden gestionar al planificar las ciudades y el territorio. Donde hay más riqueza hay (por lo común) más valor del suelo y donde no la hay el valor del suelo es (por lo general) bajo, o muy bajo. Luego, este patrón se puede modelar para el interés común, con el horizonte puesto en la Nueva Agenda Urbana, legislando, planificando, gestionando y financiando el desarrollo urbano de otro modo.

Los derechos de uso y explotación del suelo son una competencia pública, el Gobierno es quien concede su licencia. Y este derecho se puede gestionar desde la planificación urbana si existen las condiciones necesarias para ello. Para planificarlo se requiere disponer de competencias para clasificar todo el suelo; zonificar sus derechos de un modo detallado; introducir el suelo de interés público; y modelar la desigual plusvalía para capturar su excedente con destino a suelo para vivienda asequible, así como para otras razones (como la atención por razones humanitarias), desde el cual crear espacios de solidaridad, o bien por razones ecológicas.

La manera de diseñar este suelo según este nuevo paradigma planificador pasa por concebir usos, densidades y derechos de suelo y edificación

que permitan calcular su valor para así equilibrar la concesión de licencias de interés privado con las de interés público, colectivizado, con la condición de que urbanice de un modo justo y adecuado. Para ello, es necesario diseñar con detalle el futuro potencial del suelo, calcular su valor, el coste de su transformación y asegurar la viabilidad financiera de su desarrollo. Incluso, aunque la actual acumulación de pobreza extrema informe que allí no salen las cuentas para obtener suelo público en condiciones, ni siquiera para cargar el coste de la urbanización a sus beneficiarios directos, se puede trabajar en escenarios de transferencia de recursos o de plusvalía. Pero ese aspecto (que es clave para combatir la actual suburbanización de la pobreza) requiere plantear otro modo de planificar.

La transferencia de la riqueza o de la plusvalía, actualmente, no existe como tal en la legislación mexicana. Para abordarla es necesario iniciar un debate que conduzca a un acuerdo político basado en la solidaridad urbana y territorial, donde las ciudades se repartan los costes del desarrollo mediante un nuevo trato impositivo que fiscalice la riqueza acumulada y la plusvalía del suelo; pero también es posible que las ciudades más ricas transfieran parte de sus impuestos a las ciudades menos ricas, entre estados y dentro de los estados, con la finalidad específica de destinarlos a la urbanización de las zonas sin plusvalía urbana (aquellas que requieren de atención especial). Lo anterior incluye, también, espacios de transferencia complementarios a otros niveles, como el de la cooperación transnacional y la intervención directa de las Naciones Unidas, más allá de las estrategias financieras ya reconocidas dentro del sistema crediticio para el desarrollo económico y social que promueven el Banco de Desarrollo de América Latina, el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Este es el pilar fundamental de la transición hacia un renovado contrato urbanístico. Pero, a su vez, requiere de ideas paralelas que lo hagan más efectivo. En esta línea, hay que destacar:

- » La creación de una estructura pública de empresas desarrolladoras que se orienten a los objetivos de la Agenda 2030 y trabajen con dinero público que esté libre de intereses y, en casos justificados, participe de un fondo solidario sin retorno exigible.

La razón de ser de esta propuesta reside en la evidencia de que el sector privado que ejerce las funciones de agente urbanizador en Ciudad Juárez y en el resto de México no puede cubrir la totalidad de los costes de la urbanización adecuada en las zonas donde existe pobreza, porque el modelo empresarial del capital así lo exige. Si no hay negocio, no hay empresa; y si este negocio implica no urbanizar bien, su consecuencia es la mala urbanización. Donde la pobreza es extrema, la urbanización no existe. En esas zonas se justifica, pues, la existencia de un agente urbanizador público que trabaje junto con los planificadores para el estudio de las posibilidades que ofrece el suelo y que, a su vez, esté libre de un capital inversor que sólo participa si existe un negocio atractivo, lógicamente. Esta estrategia es, como mínimo, una solución parcial (pero viable) a la actual suburbanización del capital empresarial privado. Pero esta vía no sólo tiene el cometido de crear calles y zonas verdes, es decir, suelo básico de interés público con una visión social, o suelo estratégico de interés global para el bienestar humano y ambiental. La misma idea aplica al desarrollo de la dinamización y la competencia económicas, para una economía solidaria. ¿Cómo? Combinando las dos

herramientas anteriormente citadas. También aplica las lógicas siguientes:

- » La creación de una estructura pública de empresas desarrolladoras que destine igual esfuerzo a la creación de vivienda a bajo coste para todos y a la creación de suelo destinado al sector productivo con la visión de la Agenda 2030.
- » El diseño creativo de una transformación del suelo en zonas de alto valor añadido que incluya estímulos para la dinamización económica solidaria y sostenible a cargo de una porción adicional de la plusvalía que contiene.

Es decir, mediante una estrategia económica y empresarial del suelo es posible construir una política que no sea solamente social, con visión únicamente hacia la vivienda digna y la financiación eficaz de la urbanización, sino también un campo de trabajo para la construcción de una economía solidaria, ética y responsable con el derecho al progreso y al bienestar de las personas y el resto de los seres vivos: sustentable económica, social y ecológicamente. Y, claro está, esta transición es más efectiva si existe una estructura técnica y empresarial de naturaleza pública que optimice los costes necesarios para este fin, sin deberse a la necesaria plusvalía que alimenta y moviliza al capital inversor privado. En esta línea, ayuda tener una banca pública para el desarrollo con el apoyo internacional y la codirección nacional; así como disponer de estrategias dirigidas a la capitalización de la sociedad más vulnerable mediante la redistribución de la riqueza para así corregir las desigualdades y empoderar (y capitalizar) a su vez los fondos públicos, con el fin de

implementar la Agenda 2030. Para darle inicio, existe la siguiente técnica:

- » La creación de dinero público destinado al desarrollo urbano, que esté libre de interés lucrativo, como el que existe en el capital inversor privado que financia la mayor parte del actual desarrollo urbano en México, y en todas partes, pero dirigido al interés público y global.

Mediante la creación de una banca pública estratégica es posible financiar sin intereses el desarrollo urbano y las políticas públicas que inciden en él sin que por ello se transforme en una competencia desleal a la banca privada. Sencillamente, financia aquello que no atiende la banca privada, o lo hace de un modo más eficaz en tanto no aspira a obtener lucro alguno y amplía el potencial dinamizador del dinero, construyendo valor colectivizado.

La implicación política e institucional de este nuevo contrato urbanístico y social es relevante. Para empezar, implica concebir una idea desarrolladora pública enfocada al interés económico y social solidarios, no sólo a la vivienda social como se realiza desde el Infonavit; y desde allí es viable tomar medidas para integrar la política de vivienda y economía sostenibles a la Política Nacional de Suelo mexicana, para que se planifiquen global y conjuntamente, mientras se reducen las desigualdades.

Finalmente, con la mirada puesta en la erradicación de la vivienda excluyente y marginal, es requisito (en México y otros espacios equivalentes) la erradicación del actual modelo de construcción masiva de condominios de vivienda social para familias con recursos precarios; y, por otro lado, apostar por uno nuevo basado en la planificación de vivienda asequi-

ble por toda la ciudad, sin excepciones, adaptando los planes a una plusvalía que lo pueda cubrir, a medida que se completa su desarrollo, reforma o, incluso, extensión. De este modo, se combate la suburbanización de la pobreza y se construye la inclusión social efectiva, mientras se dan condiciones óptimas para garantizar la viabilidad financiera del desarrollo urbano. A su vez, en casos como el de Ciudad Juárez, es conveniente optimizar el coste de urbanizar con modelos urbanos más densos, que eviten la dispersión y el despilfarro de suelo y recursos.

En este sentido, en esta visión se sientan las bases de una necesaria cooperación municipal con una determinada dirección nacional y transnacional, que esté supervisada por las Naciones Unidas. Para abordar esta alternativa se requiere de un marco legislativo que regule las obligaciones del suelo y se integre a una política de vivienda y desarrollo económico basada en la construcción del progreso colectivizado, óptimo y racional, coherente con la Agenda 2030. Así, se crea el camino para que todas estas estrategias colaboren entre sí hacia el mismo fin, participen de su acción conjunta y estén legitimadas para ser abordadas desde la planificación con el doble compromiso de la Nueva Agenda Urbana global y la Política Nacional de Suelo mexicana.

La actual legislación mexicana (que reproduce un *contrato social* y un *contrato urbanístico* extremadamente desiguales con significativos sectores sociales desatendidos) no contempla el derecho a construir una ciudad inclusiva desde la planificación solidaria de la plusvalía, donde las desigualdades extremas convivan entremezcladas y sea posible, de este modo, hacer viable el desarrollo urbano integral, solidario y responsable con la naturaleza. Ante esta situación, es imprescindible, primero, que exista esta ley. Luego, hecha una ley adecuada para la transición a esta nueva

visión, deben aparecer los cambios en la estructura competencial e institucional, para, a continuación, elaborar nuevas políticas, adaptar los planes y, finalmente, empezar a desarrollar, gestionar y financiar las ciudades del modo aquí propuesto.

Entre otras cuestiones, es necesario que esta nueva ley exija transitar desde el actual modelo centralizado de la federación hacia una descentralización controlada que fortalezca las competencias municipales en planeación a todos los niveles. Con un nuevo pacto nacional es posible empoderar con más recursos y competencias a los planificadores y trasladar el diseño integral de la planificación estratégica urbana a los municipios, desde los cuales abordar este nuevo paradigma. Es decir, antes de esta transición se debe tratar un nuevo contrato urbanístico, que sea también social y tenga rango jurídico, mediante un acuerdo político a todos los niveles, para así iniciar un renovado modelo urbano y urbanizador.

Una vez iniciada la transición institucional, política y legal, mediante un renovado contrato urbanístico y social es posible avanzar en las posibilidades reales de otro modo de planificar las ciudades, de urbanizar mejor y construir vivienda asequible de mayor calidad (y mejor ubicada), combatir la exclusión y la vulnerabilidad urbanas, y dinamizar la actividad económica instrumental supeditada a la obligación de capitalizar y empoderar a la sociedad con responsabilidad pública y una visión global.

Entendida esta alternativa, el camino que sigue es instrumental.

ALTERNATIVA INSTRUMENTAL

Aplicar la técnica de la reordenación del suelo para diseñar la captura y la transferencia de la plusvalía urbana pensando en el bien común

La técnica de la reordenación del suelo es un instrumento determinante para la implementación de la Nueva Agenda Urbana, tal como destaca ONU-Hábitat (2016). Los instrumentos que propone para guiar a la Nueva Agenda Urbana requieren de esta técnica y son los siguientes: las extensiones planeadas de la ciudad, las reconversiones planeadas de la ciudad, el reajuste del suelo, la planeación y la regulación del espacio público, la vivienda en el centro y el acceso a servicios básicos, todo dentro de un marco de supervisión global (ONU-Hábitat, 2016, p. 176). Todos ellos, exceptuando el marco de supervisión global, requieren del instrumento urbanístico de la reordenación que diseña, captura, gestiona y reparte la plusvalía del suelo desde la concreción de su destino y los derechos u obligaciones que se le asignan.

Con miras al desarrollo del cambio de paradigma al que aquí se da forma, la alternativa instrumental propuesta pide enfocar la vía urbanística del reconocimiento de la ciudad, tal como es, para luego realizar un estudio de viabilidad de su potencial intervención. Para empezar, requiere realizar una atenta exploración del valor del suelo y el potencial (y las necesidades) de su regeneración, y partir de la evidencia de que en Ciudad Juárez se estima conservadoramente que un 50 % del suelo urbano legal está ocupado por un estrato social de bajos recursos económicos que vive en condiciones de suburbanización.

Desde el diseño y la captura del valor social del suelo ocupado, que pondera la capacidad económica

de sus usuarios, es posible el estudio de nuevos modelos urbanos y, a su vez, trabajar desde toda su magnitud. Es decir, al cuantificar la existencia de suelo supervalorado y de suelo infravalorado —porque allí se asientan los extremos de la desigualdad social— la acción urbanística puede gestionar su desarrollo pensando en el bien común y, claro, incorporar la visión de la Agenda 2030 desde el prisma del Estado nacional mexicano.

Pero tanto este estudio como el análisis y el diseño de la reordenación del suelo mediante la planeación requieren más datos y conocimientos para trabajar, para corregir las distorsiones de la desinformación que existe. Falta información sobre los usos, las características, la tenencia y el valor del suelo. Sin esta información, tanto del suelo urbano como del agrícola y ecológico, es imposible valorar su situación y su potencial. Sólo a partir de ahí es posible empezar a abordar modelos de valoración urbana y territorial que se puedan desarrollar a través de la planificación de la reordenación del suelo con la visión renovada de la Agenda 2030. Es a partir de ese instante que empieza el “juego del manejo de la plusvalía”, su diseño y las propuestas de creación de la idea pública, colectiva, desde una perspectiva local, nacional e internacional.

Una vez conocida la plusvalía de la ciudad (alta, media o baja), en el suelo urbano y urbanizable, es posible plantear el estudio de alternativas más detalladas respecto a su actual ordenación, para reordenar el suelo con una perspectiva renovada.

La situación ideal es, en este sentido, que exista un proyecto universal supervisado por las Naciones Unidas en el que el Estado mexicano como república democrática independiente participe con un nuevo contrato urbanístico que haya sido creado como una forma de conducir las ciudades; que permita una descentralización controlada en su planificación y

diseño basada en nuevas leyes sociales, económicas y medioambientales; que incluya la visión cultural y patrimonial; y que haga del derecho universal a la vida su razón última. Con esta visión se legitimaría la empresa de interés global de crear capital colectivizado, empezando por el suelo. En este escenario, existe una línea marcada por las Naciones Unidas y otra complementaria establecida por la nación mexicana, que instruye para conducir el desarrollo de las ciudades. Ésta indica los objetivos de la Agenda 2030, que México hace suyos y coordina, sobre vivienda, medioambiente, economía sustentable, cultura, patrimonio, etcétera.

En un escenario más local, solamente es necesario que exista un proyecto desde el cual empezar, en cada ciudad, con el apoyo de la nación mexicana y de las Naciones Unidas. Sea cual sea el escenario con el que se comience, ambos esfuerzos se enfocan hacia el mismo fin: desarrollar un renovado paradigma urbano más sustentable. Con voluntad política, los recursos y la información necesaria, sobre la ciudad y los objetivos a calibrar y a desarrollar en la planeación, es posible empezar el diseño de la reordenación de suelo modelando, creando, capturando, gestionando y distribuyendo la plusvalía con base en el valor del suelo y determinados modelos urbanos para transformar el espacio y transitar hacia nuevos modelos con un horizonte dirigido hacia la Agenda 2030.

Con el fin de implementar este renovado modo de hacer ciudad, para empezar, el proceso se aborda con un plan de participación ciudadana e institucional, garantizando en todo momento que se realiza de manera consciente y consensuada para obtener la legitimidad pública que todo plan necesita. Una vez obtenida esta legitimidad, y aceptado este nuevo contrato social, se procede a marcar las áreas a intervenir y a cambiar los derechos y obligaciones de la totalidad

del suelo del municipio. Una vez marcado el espacio a reordenar, se suspende toda licencia de construcción o ampliación de las edificaciones afectadas en las áreas a intervenir, permitiendo solamente las obras de reparación necesarias y actividades provisionales, condicionadas a lo que el futuro plan determine. Así, se crea la obligación conjunta de los agentes intervinientes para darle respuesta y un escenario certero sobre el cual trabajar. Una vez completado el plan, se inicia la transformación de la ciudad. Ciudad Juárez empieza a urbanizarse bien. La ciudadanía ve los resultados. Se dinamiza el sector de la construcción. El IMIP y el gobierno municipal trabajan con un empoderamiento público mayor, bajo la supervisión del Estado, la federación y las Naciones Unidas. Nace la esperanza de la Agenda 2030. La Nueva Agenda Urbana obtiene sus primeros frutos. El contrato social sale reforzado, con un renovado contrato urbanístico, que también es económico y ecológico. Hacer política es objeto de reconocimiento. Se valora la ciudad, el derecho social y el derecho a una justicia más universal. Empieza una nueva era y el futuro se transforma en un ideal que se asoma más real. Con el tiempo, se corrige la marginalidad, la vulnerabilidad y la suburbanización del capital en Ciudad Juárez. La Agenda Juárez empieza a ser una realidad, un proyecto que ordena y reordena el suelo, que no sólo es una herramienta urbanística, y se extiende a otras ciudades. Se desarrolla un espacio mejorado que tiende a mejorar el contrato global y a dar forma al derecho internacional público, a ser universal. Al final del túnel (de este camino que empezó en la oscuridad) se ve un rayo de luz. Parece que, en esa luz, se reconoce el derecho natural a ser y a persistir, a vivir dignamente, en plenitud, en paz. La luz ilumina a todos los seres humanos, y al resto de los seres vivos, que empiezan a aprender a convivir, en igualdad de condiciones.