

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

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

Referencia bibliográfica:

Marfull Pujadas, A. (2024). "El plan urbano de Ciudad Juárez y la gestión de su desarrollo". En *Agenda Juárez: marginalidad, vulnerabilidad y suburbanización del capital*, de Andreu Marfull (Coord.), pp. 242-269; 292-299. 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), en el campo de trabajo de *Análisis de la planificación urbana* (pp. 195-199), cuya diagnosis se presenta al final (pp. 271-273).

Hipótesis de partida: La problemática de la marginalidad, la vulnerabilidad y la suburbanización de Ciudad Juárez es el resultado de una incorrecta planificación de la ciudad y de una gestión deficiente, pero esta evidencia está relacionada con la pobreza y las desigualdades inmanentes a México y América Latina, que se ven inducidas, a su vez, por un tratado de libre comercio que, de hecho, es un reflejo de la existencia de un orden transnacional imperfecto, capaz de crear injusticias estructurales para dar continuidad, y forma, a la acumulación del capital que impulsa el comercio global. (p. 21)

Hipótesis derivada: Existe una planificación urbana deficiente en Ciudad Juárez, que tiene sus fundamentos en el contrato urbanístico y social mexicano, desde las leyes que éste promueve hasta sus políticas asociadas, en la medida en que se contrasta con el ideal de la Nueva Agenda Urbana. (pp. 22, 196)

Objetivo derivado: Reconocer el espacio de análisis de la ciudad planificada en el plan general urbano de la ciudad, el grado de precisión de la idea a desarrollar y cómo se gestiona su materialización en una ciudad real. (p. 199)

Enlace oficial del libro:

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

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, René 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

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

Andreu Marfull Pujadas

México está comprometido con la Nueva Agenda Urbana (ONU, 2016), como lo demuestran el Programa Nacional de Vivienda 2019-2024 (PNV 2019-2024) o la Política Nacional de Suelo impulsada en 2020, por el Insus, parte de la Sedatu. En estas proclamas políticas se apuesta por dar prioridad a la atención de la población más vulnerable y mejorar su derecho al acceso a las oportunidades que ofrecen las ciudades. Anteriormente, ha promovido el desarrollo de vivienda social, a la que ha destinado cuantiosos recursos, pero —atendiendo a los datos del INEGI sobre abandono de vivienda, pobreza y suburbanización, así como a la simple observación de la realidad— se constata que el proceso de urbanización, tanto en cuanto a vivienda social como al desarrollo urbano en general, ha sido deficiente. En especial, en materia de equidad, seguridad, sostenibilidad y resiliencia urbanas (los cuatro pilares de la Nueva Agenda Urbana), a la par que en materia de planeamiento, gestión y financiación de la Hacienda pública, como le ocurre a Ciudad Juárez. Y esta situación, pese a los avances reflejados en el programa y la política nacional citados, parece que sigue su curso. Por otro lado, aunque Ciudad Juárez es pionera en desarrollo institucional de la planificación urbana y alberga el segundo Instituto Municipal de Investigación y Planificación (IMIP) creado en México, en 1995,

acumula notables déficits en el proceso de urbanización, tal y como resalta el *Reporte nacional de tendencias de la prosperidad urbana en México*, del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat México, 2016). De algún modo, los problemas urbanos sobrepasan las capacidades reales de los técnicos urbanistas al servicio de la ciudad.

LA GESTIÓN MUNICIPAL Y EL PLAN DEL IMIP

El IMIP “se define como un organismo público descentralizado de la esfera municipal, con patrimonio y personalidad jurídica propios, y autonomía en la toma de decisiones”⁷⁴ Pero no tiene competencias plenas en el control de la planeación urbana y su desarrollo, que se gestiona técnica y políticamente desde los departamentos municipales. Según el RDUS, se concibe como “el organismo público descentralizado auxiliar y coadyuvante de la Administración municipal especializado en planeación urbana”. Es decir, se reparten las funciones y, en la práctica, significa que el IMIP no es vinculante en la planeación.

La actual delegación de funciones —entre los órganos propiamente políticos del municipio y el IMIP de Ciudad Juárez— debe entenderse desde una perspectiva histórica. El IMIP de Juárez, pese a ser de los primeros que se instituyen en México, es del año 1995. Antes, el desarrollo institucional de un ente planificador era menor y la ciudad se desarrollaba desde la instancia esencialmente política. México, en este sentido, pese a disponer de una notable tradición urbanística, no se plantea delegar las competencias municipales en esta materia hasta bien avanzado el siglo

⁷⁴ Fuente: Web oficial del IMIP. En línea: <https://www.imip.org.mx/> [Consulta febrero 2022].

XX y, de hecho, en el XXI sigue siendo una materia pendiente. Resultado de esta tradición, la gestión urbana se ve fuertemente impedida en la necesaria visión integral que reclama la Nueva Agenda Urbana, y que únicamente un ente competente, técnica y financieramente, con facultades delegadas para modelar la ciudad con base en una política de vivienda solidaria e universal, puede desarrollar.

El contexto histórico global va de la mano del nacional. Entre los tres episodios clave de Hábitat I, II y III (1976, 1996 y 2016, respectivamente) se crea la Ley General de Asentamientos Humanos (1976), el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978), donde aparece la Dirección de Planeación Municipal, y el IMIP (1995), el cual se crea después del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1994).

El libro *Quince años de planeación institucional, una mirada retrospectiva a los estudios y proyectos realizados por el IMIP* (IMIP, 2010, pp. 27-45) resalta los siguientes episodios clave en la historia de la planificación en la ciudad, los cuales informan del proceso de construcción del ente planificador:

- » 1958 – Primer plan regulador de la ciudad (Junta Federal de Mejoras Urbanas)
- » 1962-1966 – Programa Nacional Fronterizo
- » 1976 – Ley General de Asentamientos Humanos (ONU, 1976)
- » 1979 – Plan Director de Desarrollo Urbano (PDDU) (1978)
 - » Oficina de administración del Plan Director, dependiente de la Dirección de Obras Públicas

- » Dirección de Desarrollo Urbano (primero)
- » Dirección General de Planeación (después)
 - » 1984 – Actualización del PDDU
 - » 1989 – Actualización del PDDU
- » 1995 – IMIP + Dirección de Desarrollo Urbano. Idea del alcalde Francisco Villarreal Torres (1992)
- » 1995 – Actualización del PDDU, más dos planes parciales
 - » Reglamento de Desarrollo Urbano (actual RDUS)
 - » Desaparece la Dirección de Planeación Municipal y las dependencias de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, y aparece la Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano

El Pronaf (1962-1966) forma parte de una época en la que México, siguiendo el motor transnacional, promueve su cultura y su desarrollo coincidiendo con una etapa de notables progresos en su bienestar, haciendo de la arquitectura funcional, racionalista, el icono de la vanguardia.⁷⁵ El IMIP (2010) lo narra de este modo:

Para el desarrollo del Instituto se analizaron los antecedentes en México y en particular en el propio municipio de Juárez, donde se tenía ya una relevante tradición de planeación, debido a diferentes esfuerzos que iniciaron desde principios de siglo y luego en 1958, en que se formuló

⁷⁵ El Pronaf “es una institución singular fundada en 1961 durante el mandato del presidente Adolfo López Mateos, y no obstante su dependencia con el Gobierno federal, se consideró como una institución descentralizada. La razón por la cual se creó el citado programa respondió a la necesidad de elevar el nivel económico, urbanístico, funcional y cultural en todas las poblaciones fronterizas de México, tanto en la frontera norte con Estados Unidos como en la frontera sur con Guatemala” (Martínez Toyos, s. f.).

el primer plan regulador de la ciudad por parte de la Junta Federal de Mejoras Materiales. En Ciudad Juárez, dichos esfuerzos continuaron durante los años sesenta con la instauración del Programa Nacional Fronterizo (PRONAF), que tuvo la tarea de elaborar los planos reguladores de varias ciudades fronterizas, entre ellas Ciudad Juárez. Este plano de 1962 tuvo detrás de sí, una comisión de nivel nacional.

En 1976 con la finalidad de regular el crecimiento urbano caótico que se estaba dando en la mayoría de las ciudades medias del país, el Gobierno mexicano, impulsó la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual estipulaba que las ciudades con más de 100,000 habitantes deberían contar con un Plan Director de Desarrollo Urbano, el cual regulara, normara y dirigiera el crecimiento. (p. 28)

A lo que añade:

En 1979, Ciudad Juárez, mediante el denominado Plan Director de Desarrollo Urbano, fue la segunda ciudad del país en acatar la disposición federal. El Plan se acompañó de una oficina de administración del Plan Director, oficina de tercer nivel dependiente de la Dirección de Obras Públicas. La administración del desarrollo urbano, a través de la aplicación del reglamento de construcción y la expedición de licencias de construcción de obra, predominó sobre la aplicación eficiente del Plan Director. [...] Hubo posteriormente otros esfuerzos de administración, que crearon la Dirección de Desarrollo Urbano primero, y posteriormente la Dirección General de Planeación, como responsables de adminis-

trar el citado plan y sus actualizaciones de 1984 y 1989. (pp. 28-29)

La causa del IMIP es la poca fuerza vinculante de los instrumentos de planeación, así como de otros factores. El propio IMIP (2010) resalta que “la competencia entre las direcciones de Planeación y Obras Públicas, además de la poca fuerza vinculativa, de los mecanismos legales de planeación [...] hizo que la administración urbana fuese dominada principalmente por los siguientes elementos”:

- » La imposición de criterios políticos y de negociación del alcalde en turno.
- » La discrecionalidad, por los deficientes instrumentos de planeación y administración pública existentes, además de la competencia administrativa entre áreas municipales.
- » La obra pública obedecía en gran medida a circunstancias políticas, sin disponibilidad de recursos en el nivel local, ya que se dependía de los otros niveles de gobierno, principalmente el federal, para los proyectos importantes.
- » Incongruencia entre políticas de construcción y planeación.
- » Limitada participación ciudadana y profesional en el desarrollo urbano.
- » Preeminencia de proyectos de inversión coyunturales sobre políticas de planeación de largo plazo.
- » Dinámica de crecimiento irregular, favorecido y/o tolerado por la autoridad, que llegó a construir aproximadamente el 60% de la mancha urbana a principios de los noventa, con el consiguiente rezago en infraestructura y servicios, y la necesaria elevación de costos

y complicación de la problemática urbana. Lo anterior refleja condiciones estructurales de marginación, ineficiencia funcional de la ciudad, contaminación e insalubridad, entre otros problemas. (p. 29)

En el municipio se reestructura la idea planificadora y aparece la Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, que asume las competencias de desarrollo urbano, de urbanización, de edificación y de dirección técnica. Luego, los objetivos del IMIP son los propios de un ente planificador:

- I Establecer la continuidad en los procesos de planeación.
- II Auxiliar a la autoridad municipal competente en materia de desarrollo urbano en la realización de sus funciones.
- III Dotar de procesos de planeación y programación eficientes mediante una estructura técnico-operativa capaz de conducir el desarrollo urbano a través de la planeación institucionalizada.
- IV Proyectar y proponer el sistema normativo del desarrollo urbano municipal.
- V Proponer los criterios de planeación y programación de acciones municipales.
- VI Elaborar, evaluar y proponer al ayuntamiento la actualización y modificación de los instrumentos locales de planeación cuando el desarrollo urbano y las condiciones socioeconómicas así lo requieran.
- VII Generar estudios y proyectos urbanos de apoyo a los programas municipales.

- VIII Crear, actualizar y administrar el banco municipal de información de estadística básica.
- IX Generar los instrumentos de investigación estadística y de actualización cartográfica, y administrar el sistema de información geográfica municipal.
- X Elaborar estudios urbanos y regionales. (IMIP, 2010, p. 44)

No obstante, señala también el IMIP (2010):

Como se aprecia en las atribuciones de las dependencias de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, no están mencionadas ninguna de las funciones de planeación e investigación depositadas en el IMIP. Sin embargo, cabe señalar el carácter no vinculante de las propuestas, proyectos, iniciativas o planes del Instituto, para el Ayuntamiento. Este precepto aplica en la teoría para cualquier dependencia municipal, aunque algunas leyes estatales omiten la participación del Ayuntamiento en ciertas decisiones, y depositan *a priori* atribuciones en funcionarios de diferentes niveles. El carácter no vinculante por lo tanto implica que las iniciativas del IMIP tendrán que ser aprobadas por el Ayuntamiento, quién tendrá la última palabra en términos de la planeación urbana. Queda en manos del Instituto el “convencimiento” de sus propuestas a través del sustento técnico y el apoyo de diferentes sectores ciudadanos. (p. 39)

A lo que añade:

Existe en la práctica en el Municipio de Juárez una ausencia de autoridad por parte del IMIP

para aprobar iniciativas de desarrollo urbano, que no existe en lugares como Curitiba, Brasil. No está muy claro hasta donde esta autoridad debiera fortalecerse. El tránsito hacia un involucramiento mayor de la entidad de planeación en el diseño de políticas y obras públicas y la aprobación de iniciativas en materia de desarrollo urbano parece necesario. (p. 39)

El municipio y el IMIP se reparten la gestión y la planificación urbana, respectivamente, con una Carta Urbana (plan general), en gran medida poco definida, como también lo están los distintos planes parciales y maestros aprobados, que toman forma en la ciudad mediante la gestión municipal, desligando este rol del agente planificador, el IMIP, que aparece como órgano consultivo. El reglamento municipal establece las pautas que deben seguirse para hacer las propuestas, sin entrar en el diseño de la planificación, que remite a la Carta Urbana, la cual no tiene una idea clara. Son pautas que no se apoyan en una ciudad realmente planificada, sino en una idea de gestión privada para la creación de una ciudad que se hace sobre la marcha y es supervisada por el Gobierno en sus distintos niveles.

Las consecuencias de esta forma de actuar sobre la ciudad, un plan indeciso y demasiadas decisiones tomadas en el proceso de su gestión, participan de la permisividad con la que se interpreta la ley y el reglamento que, valga decir, también lo admite. El IMIP puede hacer más con base en la ley, aunque no será así si no hay voluntad política. Sin embargo, tras diez años de actividad, se da un paso atrás. El 25 de noviembre de 2005

en sesión de Cabildo se aprobó —con 15 votos a favor y cuatro en contra— una iniciativa de modificación a la Ley Orgánica del IMIP para suprimir la obligatoriedad (señalada en el artículo tercero) que tiene el Ayuntamiento de entregarle el 1.25 por ciento de su presupuesto anual, lo que obligó a que se redujera la plantilla laboral al 50%, a pesar de los ingresos que obtiene de otras fuentes de financiamiento propias por la elaboración de estudios y proyectos. (IMIP, 2010, p. 33)

Así, se pacta una relación más frágil, contraviniendo el espíritu de la Nueva Agenda Urbana. Comprendida la situación, con la finalidad de esclarecer este conflicto de competencias y facultades del IMIP, se realizó una entrevista a la Dirección del IMIP, donde se tomó nota de esta situación.⁷⁶ De esta conversación se desprende que, en lo referente al rol del IMIP en la gestión planificadora y ejecutiva:

- » El Ayuntamiento (a través de la DGDU) encarga proyectos de inversión pública al IMIP (según el Plan Municipal de Desarrollo que gestiona el 4 % del dinero público que se invierte en la ciudad).
- » El IMIP propone lineamientos a través del PDUS, que son básicamente la Carta Urbana y su Normatividad, pero no diseña los polígonos de actuación que deben dar forma al sistema urbano colectivo ni sus atribuciones. Esto lo hace la DGDU, quien negocia con el sector privado.

⁷⁶ El día 11 de diciembre de 2018 se realizó una entrevista al director del IMIP, el Dr. Roberto Mora Palacios, en la sede de la institución en Ciudad Juárez.

- » El IMIP ofrece más derechos urbanísticos para el desarrollo de corredores urbanos, pero no define la forma y la función.
- » El IMIP propone un catálogo de bienes patrimoniales histórico-arquitectónico, que no es vinculante (el único vinculante es el catálogo nacional), y no dispone de una regulación estética y compositiva definida.

Por otro lado, respecto a la gestión municipal de lo planificado, en Ciudad Juárez:

- » La Administración de la ciudad (municipio) dirige y decide en el proceso de desarrollo urbano, en el marco del Plan Municipal de Desarrollo.
- » El Plan Municipal de Desarrollo contempla los recursos propios (el 4 % del total de la inversión pública).
- » La DGDU municipal dirige y decide; el IMIP colabora.
- » La Dirección General de Planeación y Evaluación gestiona las estrategias de inversión (y depende de la DGDU).
- » Los criterios de urbanización los pauta la DGDU y los gestiona la Dirección General de Obras Públicas.
- » La Dirección General de Asentamientos Humanos regula la propiedad del suelo y los asentamientos irregulares, de modo que participa en la creación de reservas de suelo y promueve nuevos asentamientos humanos.
- » La Dirección General de Ecología gestiona el impacto ambiental-ecológico.

Sin lugar a duda, la gestión municipal es el pilar del desarrollo urbano y cubre, entre otras cosas, las carencias de los recursos que se destinan al IMIP. Ante este elocuente planteamiento, resulta obvia la correlación entre el método de gestión del desarrollo urbano y la ausencia de un modelo adecuado que dé cuerpo al descontrol de:

- » La imagen urbana.
- » La dispersión urbana (se delega a la voluntad de la inversión privada).
- » La arbitrariedad de los usos del suelo y su abandono (lo decide el sector privado y lo aprueba la decisión política).
- » El diseño del sistema público colectivo (el sistema de redes y elementos de los espacios públicos se crea sin un modelo específico).
- » La política de vivienda.
- » La calidad del proceso de urbanización/desarrollo urbano.
- » La gestión de los derechos de propiedad y la calidad de las cargas urbanísticas asociadas (define la idea de los polígonos de actuación, pero no los regula ni los gestiona).

Los objetivos del Plan de Desarrollo Urbano Sostenible

Existen grandes defectos en los desarrollos urbanos que dan muestras de los conflictos, contradicciones y carencias que entraña el orden geopolítico y la escala de valores pobre y desigual que lo rige, donde la solución pasa por trabajar desde el urbanismo. En cierto modo, técnica y políticamente se puede decir que es posible, que es cuestión de voluntad, pero la realidad es que se convierte en una utopía, o una entelequia

inviabile, si no se es capaz de empezar por un diagnóstico adecuado. Éste es el primer reto del PDUS de Ciudad Juárez, elaborado por el IMIP y aprobado finalmente en el año 2016. Para empezar, el plan urbano no informa de las deficiencias urbanísticas ni de cómo abordarlas, destacando la nula definición del suelo sin consolidar, o del desarrollo masivo de vivienda informal que invade terrenos en los que no se debería localizar, como zonas fuera del suelo urbano, en pleno desierto, o en la sierra, o en las acequias, o en los torrentes, por no decir el suelo agrícola. En su lugar, el plan urbano indica hacia dónde conviene dirigirse, crea la idea de que se vive en una “ciudad

3D”, que es *dispersa, distante y desconectada*. Y razón tiene. Marisol Rodríguez Sosa y Erick Sánchez Flores (2020) realizan un estudio sobre la densidad urbana y la habitabilidad, sobre ésta se destacan, entre otros factores, la baja densidad urbana y el alto grado de abandono de las viviendas (ver figuras 81 y 82). Ciudad Juárez, con una densidad bruta de 42.1 habitantes por hectárea, forma parte de un patrón equivalente al existente en el resto de las ciudades fronterizas del norte de México, de baja densidad, en comparación con las densidades equivalentes en otras urbes, como Bogotá, con 135 habitantes por hectárea, Lima con 117 o São Paulo con 90.

Municipio	Población 2018	Área bruta (ha)	Densidad bruta (hab/ha)	Área neta (ha)	Densidad neta (hab/ha)	Tipo de densidad
Tijuana	1 798 741	27 195.68	66.1	19 585.39	91.8	MEDIA BAJA
Ciudad Juárez	1 462 133	34 751.20	42.1	25 440.60	57.5	BAJA
Mexicali	1 065 882	22 400.92	47.6	12 585.07	84.7	MEDIA BAJA
Reynosa	711 130	15 043.68	47.3	10 281.86	69.2	MEDIA BAJA
Matamoros	542 609	10 747.87	50.5	8 383.50	64.7	MEDIA BAJA
Nuevo Laredo	428 927	12 072.66	35.5	9 984.82	43.0	BAJA
Nogales	256 387	4 251.67	60.3	3 385.57	75.7	MEDIA BAJA
Agua Prieta	79 138	2 642.71	29.9	1 763.65	44.9	BAJA

Figura 81. Tabla de densidad neta (total de manzanas) de las ciudades fronterizas de México.

FUENTE: Rodríguez Sosa y Sánchez Flores, 2020, p. 68.

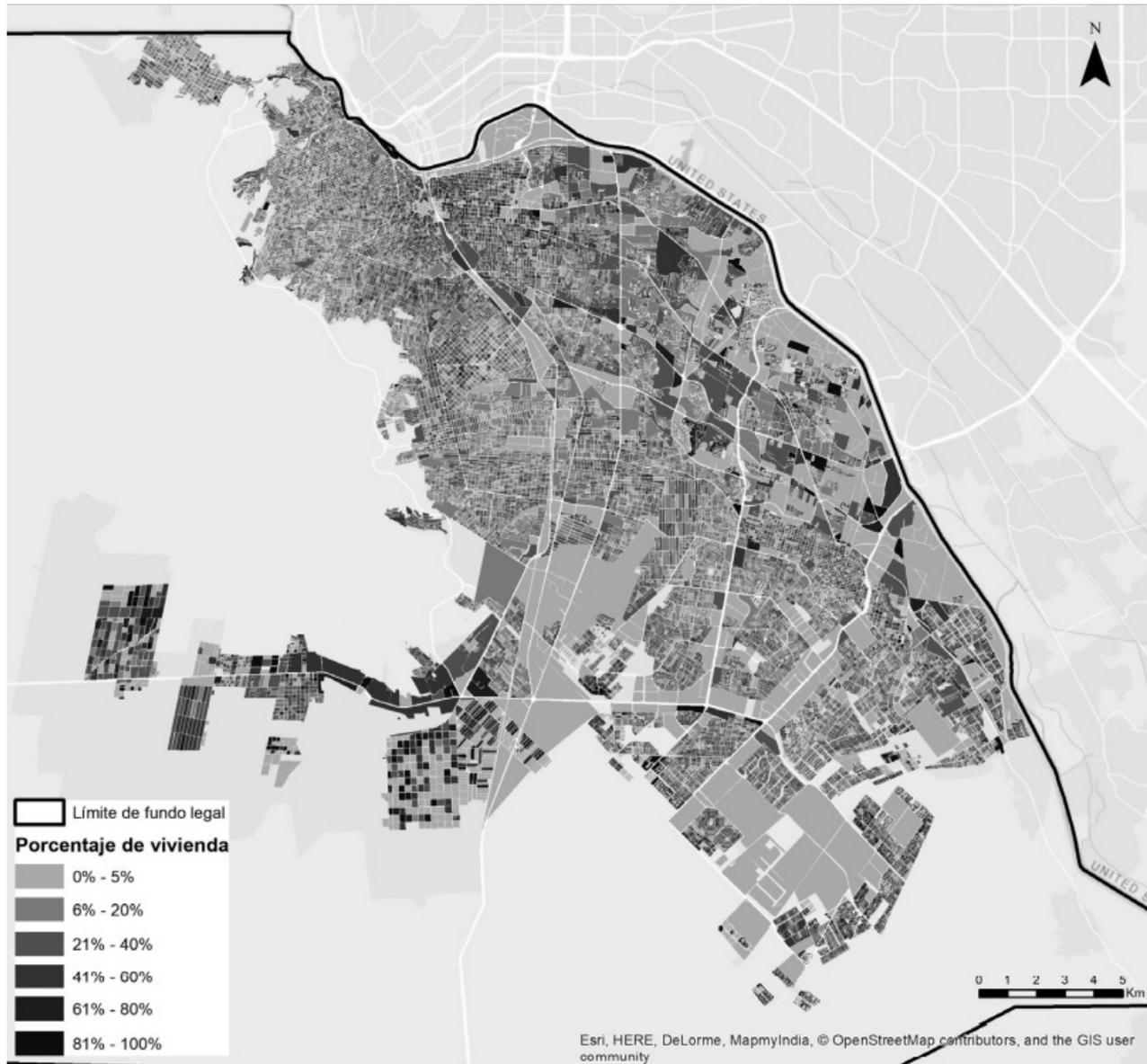


Figura 82. Plano de desocupación de la vivienda en Ciudad Juárez. Representación gráfica de las viviendas deshabitadas por manzana.

FUENTE: Rodríguez Sosa y Sánchez Flores, 2020, p. 68.

Estos datos se contrastan con los elaborados en esta investigación. Por un lado, en lo concerniente a la evolución reciente de la población, que apunta a un crecimiento acelerado; por otro, a las características de las viviendas y su alto porcentaje de abandono. Según el inventario nacional de viviendas de 2016 del INEGI, en ese año se contabilizaron 491 494 viviendas,

369 766 habitadas, lo que representa un porcentaje de abandono del 24.77 %; mientras que los datos compilados de 2010 a 2015 hablan de un 23.93 %. Asimismo, destacan los porcentajes de carencia en materia de recubrimiento de piso, energía eléctrica, agua entubada, drenaje o servicio sanitario, que rondan un 10 % del total de viviendas habitadas (ver Figura 83).

Viviendas	Unidades	%
Particulares habitadas	368 062	76.07 %
Particulares no habitadas	115 780	23.93 %
Total	483 842	100.00 %

Datos de las viviendas habitadas		
Con recubrimiento en piso	329 787	89.60 %
Con energía eléctrica	336 170	91.34 %
Con agua entubada	330 406	89.77 %
Con drenaje	332 883	90.44 %
Con servicio sanitario	334 518	90.89 %

Figura 83. Tabla de viviendas habitadas y no habitadas, y sus características, Ciudad Juárez.

FUENTE: Elaboración propia. Fuente de los datos: INEGI, 2010, 2012, 2015.

Estos datos, a su vez, informan de una tendencia a la reducción constante del número de personas que habitan las viviendas, a la par que la ciudad tiende a su dispersión acelerada en las últimas décadas. En Ciudad Juárez, desde 2005, se contabilizó un 32.62 % de viviendas nuevas habitadas, mientras que en el mismo periodo se redujo un 13 % su ocupación

en general. En cambio, mientras las viviendas habitadas crecen un 32.62 %, la población censada lo hace un 15.38 %. Por lo que en el estado de Chihuahua, desde 1990, el número de viviendas ha crecido un 112 %, mientras que desde 1995 sus ocupantes por vivienda han disminuido un 23.81 % (ver figuras 84 y 85).

Periodo	Población	Variación desde 2005 (%)	Promedio de ocupantes en viviendas particulares habitadas	Variación desde 2005 (%)	Total de viviendas particulares habitadas	Variación desde 2005 (%)
2020	1 501 551	15.38 %	3.4	-13.17 %	449 452	32.62 %
2015	1 382 753	6.25 %	3.5	-8.54 %	394 254	16.33 %
2010	1 321 004	1.50 %	3.6	-7.06 %	364 639	7.59 %
2005	1 301 452	-	3.9	-	338 900	-

Figura 84. Tabla de tendencias de población, vivienda y ocupantes, 2005-2020, Ciudad Juárez.

FUENTE: Elaboración propia. Fuente de los datos: INEGI 2020.

Periodo	Promedio de ocupantes en viviendas particulares habitadas	Variación desde 1995 (%)	Total de viviendas particulares habitadas	Variación desde 1990 (%)
2020	3.2	-23.81 %	1 146 395	112.08 %
2015	3.4	-19.05 %	1 033 658	91.23 %
2010	3.6	-14.29 %	944 379	74.71 %
2005	3.8	-9.52 %	852 596	57.73 %
2000	4.0	-4.76 %	755 379	39.74 %
1995	4.2	-	663 891	22.82 %
1990	-	-	540 541	-

Figura 85. Tabla de tendencias de vivienda habitada y ocupantes, 1990-2020, Chihuahua.

FUENTE: Elaboración propia. Fuente de los datos: INEGI, 2020.

Sin embargo, pese a crecer de un modo acelerado y sin control, la ciudad no contempla cambiar el modelo basado en la vivienda unifamiliar, con el consecuente derroche de costes de urbanización y ocupación del suelo que representa. La mayor parte de la ciudad es una acumulación de vivienda unifamiliar,

que representa un 89.58 % del total, mientras que un 7.86 % son casas que comparten terrenos con otras. Las otras tipologías son poco relevantes, como la vivienda en departamento de edificio, que en Ciudad Juárez representa un 0.95 % del total (ver figuras 86 y 87).

Clase de vivienda	Viviendas particulares habitadas en el estado	Viviendas particulares habitadas en el municipio	Ocupantes de viviendas particulares habitadas en el estado	Ocupantes de viviendas particulares habitadas en el municipio
Casa única en el terreno	1 037 781	402 639	3 403 469	1 366 545
Casa que comparte terreno con otra(s)	88 654	35 308	266 011	107 245
Casa dúplex	6480	3728	19 267	11 338
Departamento en edificio	6016	4263	15 584	11 131
Vivienda en vecindad o cuartería	4243	2268	11 123	5692
Vivienda en cuarto de azotea de un edificio	17	4	56	9
Local no construido para habitación	843	240	2291	652
Vivienda móvil	139	16	380	26
Refugio	228	29	748	58
No especificado	1994	957	6102	3018
Total	1 146 395	449 452	3 725 031	1 505 714

Figura 86. Tabla de tipos de vivienda y ocupantes, Chihuahua y Ciudad Juárez, 2020, en unidades.

FUENTE: Elaboración propia. Fuente de los datos: INEGI 2020.

Clase de vivienda	Viviendas particulares habitadas en el estado	Viviendas particulares habitadas en el municipio	Ocupantes de viviendas particulares habitadas en el estado	Ocupantes de viviendas particulares habitadas en el municipio
Casa única en el terreno	90.53 %	89.58 %	91.37 %	90.76 %
Casa que comparte terreno con otra(s)	7.73 %	7.86 %	7.14 %	7.12 %
Casa dúplex	0.57 %	0.83 %	0.52 %	0.75 %
Departamento en edificio	0.52 %	0.95 %	0.42 %	0.74 %
Vivienda en vecindad o cuartería	0.37 %	0.50 %	0.30 %	0.38 %
Vivienda en cuarto de azotea de un edificio	0.001 %	0.001 %	0.002 %	0.001 %
Local no construido para habitación	0.07 %	0.05 %	0.06 %	0.04 %
Vivienda móvil	0.01 %	0.00 %	0.01 %	0.00 %
Refugio	0.02 %	0.01 %	0.02 %	0.00 %
No especificado	0.17 %	0.21 %	0.16 %	0.20 %
Total	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %

Figura 87. Tabla de tipos de vivienda y ocupantes, Chihuahua y Ciudad Juárez, 2020, en porcentajes.

FUENTE: Elaboración propia. Fuente de los datos: INEGI 2020.

La acelerada expansión urbana es un inconveniente a la hora de dar respuesta adecuada desde la planeación, lo cual se ve agravado por un número significativo de vivienda abandonada. El abandono apunta a una situación de provisionalidad latente en la ciudad, que tiene que ver con la pobreza, la vulnerabilidad y la violencia, pero también con el desarrollo urbano. El plano de la Figura 88 evidencia esta situación.

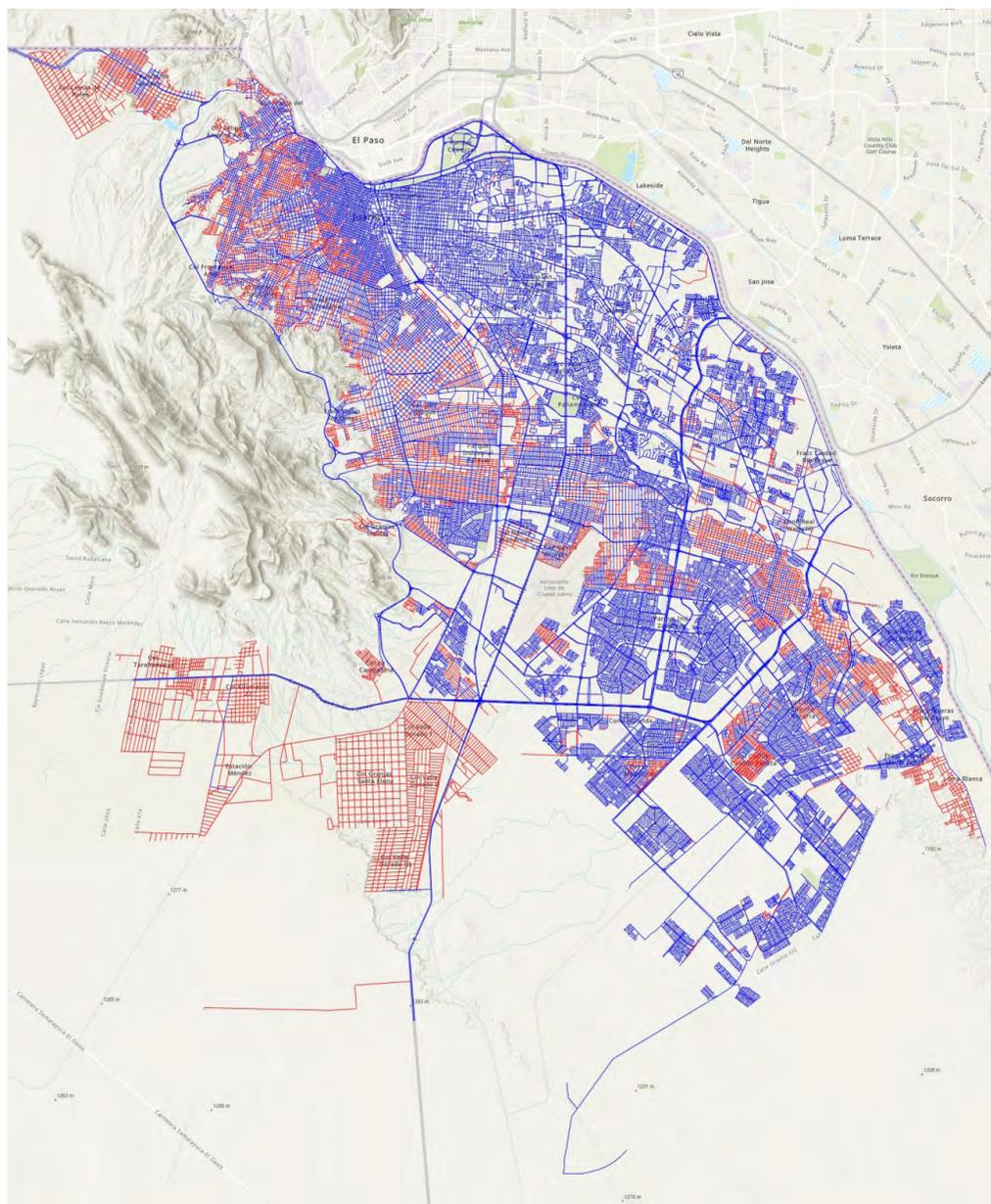


Figura 88. Plano de pavimentación de las calles de Ciudad Juárez.

FUENTE: IMIP, web oficial. Consulta: enero de 2020.

NOTA: Las calles sin pavimentar se muestran en color rojo; las calles pavimentadas en color azul.

El plano de pavimentación es ilustrativo, como lo son las cifras de falta de recubrimiento, de banquetas, de rampas para silla de ruedas en las banquetas, de alumbrado público y de arbolado. Según datos del INEGI (con datos recopilados en 2012, 2014, 2015 y

2020), sólo un 42.8 % de las cuadras disponen de recubrimiento de la calle en todo su perímetro; un 40.3 % de banqueta; un 10.5 % de rampa para silla de ruedas, un 58.7 % de alumbrado público y un 30.8 % de arbolado (ver Figura 89).

Manzanas con	En todas las vialidades	%	En algunas vialidades	%	En ninguna vialidad	%	Sin datos	%
Recubrimiento de la calle	9723	42.8 %	9358	41.1 %	3206	14.1 %	455	2.0 %
Banqueta	9164	40.3 %	8522	37.5 %	4641	20.4 %	415	1.8 %
Rampa para silla de ruedas	2382	10.5 %	3016	13.3 %	16 921	74.4 %	423	1.9 %
Alumbrado público	13 355	58.7 %	8038	35.3 %	933	4.1 %	416	1.8 %
Árboles o palmeras	6996	30.8 %	11 427	50.2 %	3899	17.1 %	420	1.8 %

Figura 89. Tabla de características de la urbanización de las calles, Ciudad Juárez.

FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI 2020.

El IMIP es conocedor de la problemática, evidentemente, pese a no convertirla (técnica y urbanísticamente) en una cuestión atendida desde el plan urbano. Forma parte de las políticas públicas, que tratan el tema del abandono y la suburbanización por otras vías. Así, para dar respuesta a la ciudad 3D, el PDUS de Ciudad Juárez establece los siguientes objetivos:

- » Objetivo para la ciudad: Construir una ciudad sostenible y resiliente que mejore las condiciones de vida de sus habitantes.
- » Objetivo general del plan: Consolidar un modelo de ciudad sostenible que mejore la calidad de vida de sus habitantes. (IMIP, 2016b, p. 22)

Y los resume con la idea de crear un “modelo 3C” para una ciudad sostenible, que sea *conectada*, *compacta* y *consolidada*. Ante la ciudad 3D promueve el modelo 3C. Se aspira a transitar hacia una ciudad

más conectada, compacta y consolidada, que combata la actual ciudad dispersa, distante y desconectada. Entrando en más detalle, tal como se muestra a continuación, se establecen cuatro grupos de objetivos de consolidación urbana:

- » *Consolidación*: Consolidar un modelo de ciudad compacta a través de la densificación intraurbana, la verticalidad y la mezcla de usos de suelo.
- » *Movilidad*: Establecer la política de movilidad urbana sostenible que garantice el desplazamiento seguro y óptimo de personas y mercancías.
- » *Accesibilidad*: Impulsar un modelo de accesibilidad que incluya vivienda digna, espacios públicos incluyentes y áreas verdes, así como la infraestructura necesaria que mejore las condiciones de habitabilidad en la ciudad.

- » *Objetivos transversales:*
 - » Democratizar la productividad.
 - » [Impulsar la] Perspectiva de género. (IMIP, 2016b, p. 22)

La zonificación de los usos del suelo

Como indica el documento “Normatividad” del PDUS elaborado por el IMIP (2016d):

El principal componente de la normatividad es la zonificación de usos de suelo, la que se compone de dos niveles de aproximación al territorio: Zonificación Primaria y Zonificación Secundaria y quedará representada en los planos que definirán estas zonas. (p. 7)

El PDUS de Ciudad Juárez establece varios patrones zonales, que se encuentran por encima del grado de detalle de la “zonificación secundaria”, que es la que da forma a la Carta Urbana (IMIP, 2016d): la “zonificación primaria”, las “zonas diferenciadas”, las “zonas con políticas diferenciadas” y las “zonas periurbanas”. Toda esta variada zonificación da forma potencial al suelo del llamado “centro de población”. ¿Qué es este centro? pues todo el espacio que se espera acabe siendo una gran ciudad en el futuro. Como se puede observar en la Figura 90, es más o menos cuatro veces el espacio que ocupa actualmente el espacio “urbano”. Para contemplar de qué se está hablando conviene observar la zonificación primaria (ver Figura 90).⁷⁷ Dicha zonificación define todas las zonas en un área delimitada por la frontera y una línea de color magenta de punto y raya, dentro de la cual se definen las grandes zonas de este centro de población.

Ciudad Juárez ha decidido que crecerá hasta más allá de los cerros, para ser una gran metrópolis, pero no ha diseñado de qué modo. De momento, en esta primera etapa del PDUS se ha creado un espacio para consolidar, densificar y diversificar la ciudad existente. Pero, para hacerlo realmente bien no habría estado de más diseñar (o pensar) cómo será esta mega-ciudad futura. La Figura 91 informa de su tamaño.

⁷⁷ Para más detalles, ver las figuras 41 y 42.

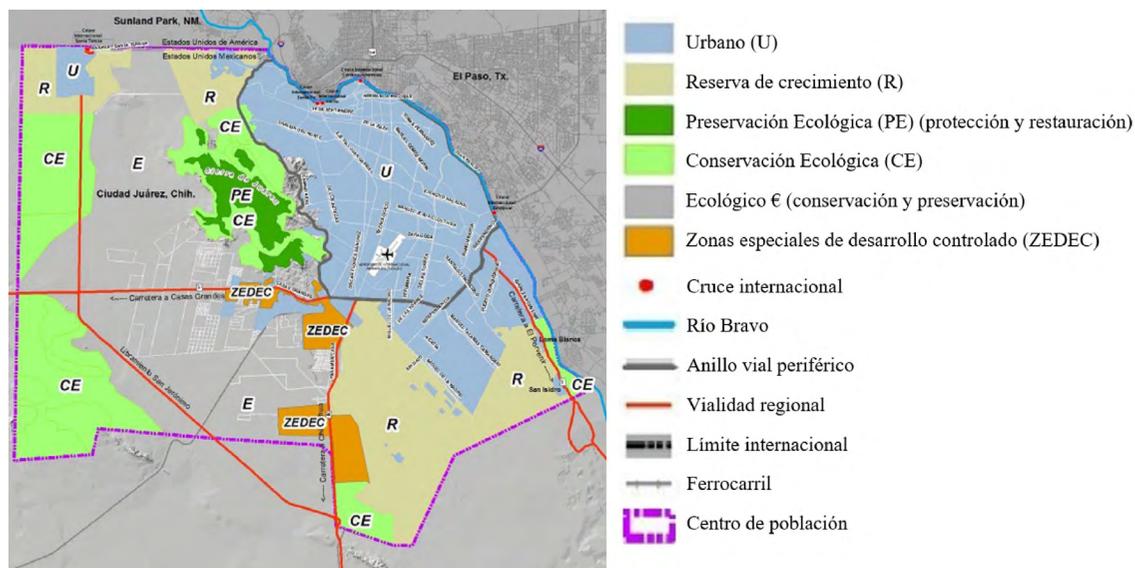


Figura 90. Plano de zonificación primaria del PDUS, de 2016.

FUENTE: IMIP.

Clave	Km ²	%
Zona U Urbano (urbanizable y construable)	348.65	28.41 %
Zona R Reserva de crecimiento (urbanizable y no construable de manera inmediata)	199.84	16.29 %
Zona PE Preservación ecológica (protección y restauración)	31.32	2.55 %
Zona CE Conservación ecológica	206.26	16.81 %
Zona E Ecológico (conservación y preservación, no urbanizable y no construable)	399.03	32.52 %
ZEDEC Zonas especiales de desarrollo controlado	41.98	3.42 %
TOTAL Centro de población	1 227.08	100.00 %

Figura 91. Tabla de superficies de claves de zonificación primaria del PDUS, 2016.

FUENTE: Elaboración propia.⁷⁸

⁷⁸ En la zona U se ha considerado la superficie actualizada de la Ciudad Universitaria, en el sur de la ciudad.

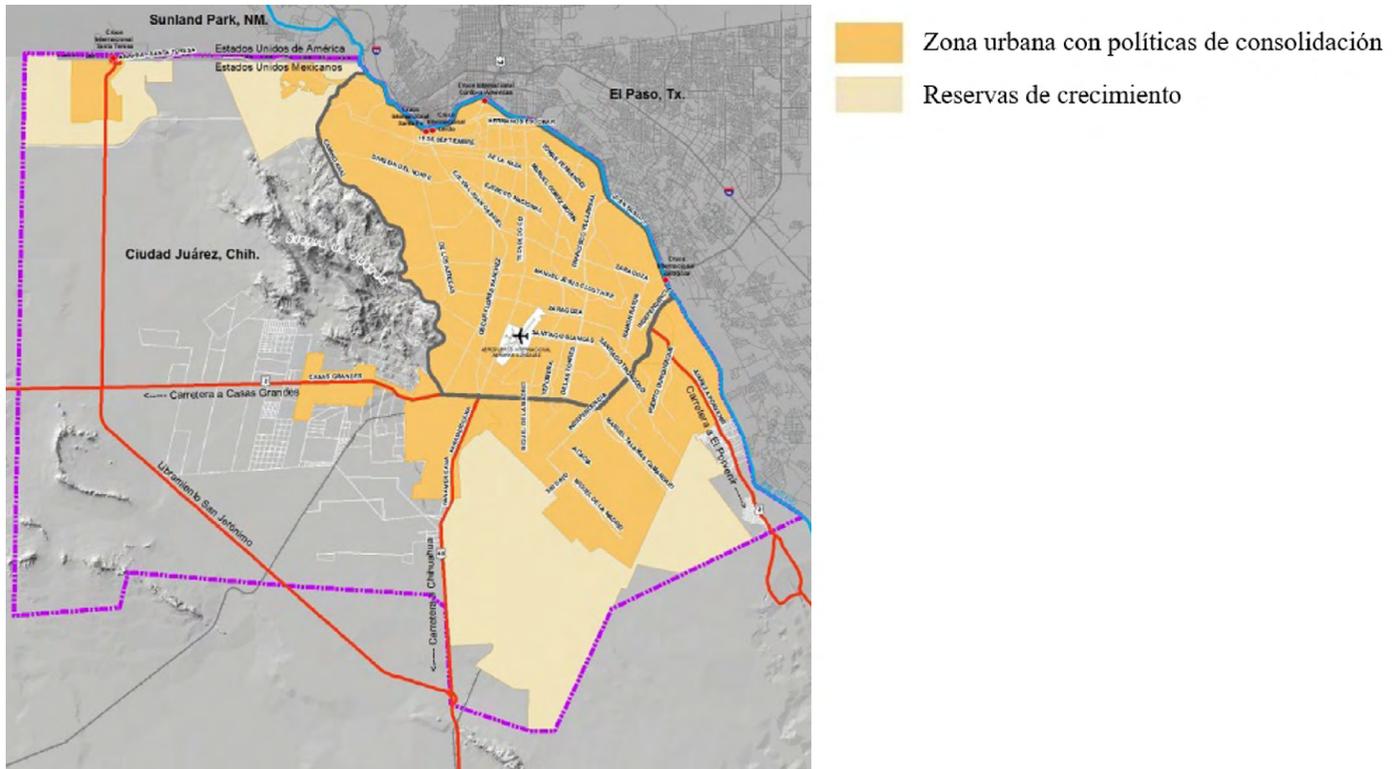


Figura 92. Plano de zonas diferenciadas del PDUS, 2016.

FUENTE: IMIP.

El tamaño de la mancha urbana es significativo. Con estos datos, y tomando de referencia una población de 1 501 552 habitantes en Ciudad Juárez, en 2020, da un promedio de 43.07 habitantes por hectárea bruta, que contrasta con la densidad neta de 57.5 habitantes por hectárea que ofrece el estudio de Rodríguez Sosa y Sánchez Flores (2020, p. 68), antes citado. La diferencia informa del peso de suelo baldío sin urbanizar dentro de la ciudad, resultado de su crecimiento disperso y fragmentado.

Por otro lado, los planos de las figuras 92 a 94 dan fe de la diversidad zonal (más allá de las zonas primaria y secundaria) que impera sobre la mancha urbana y urbanizable, al margen de los planes de desarrollo citados que, por lo general, aplican sobre la zona urbana primaria.⁷⁹

⁷⁹ Para más detalles, ver las figuras 43 y 44.

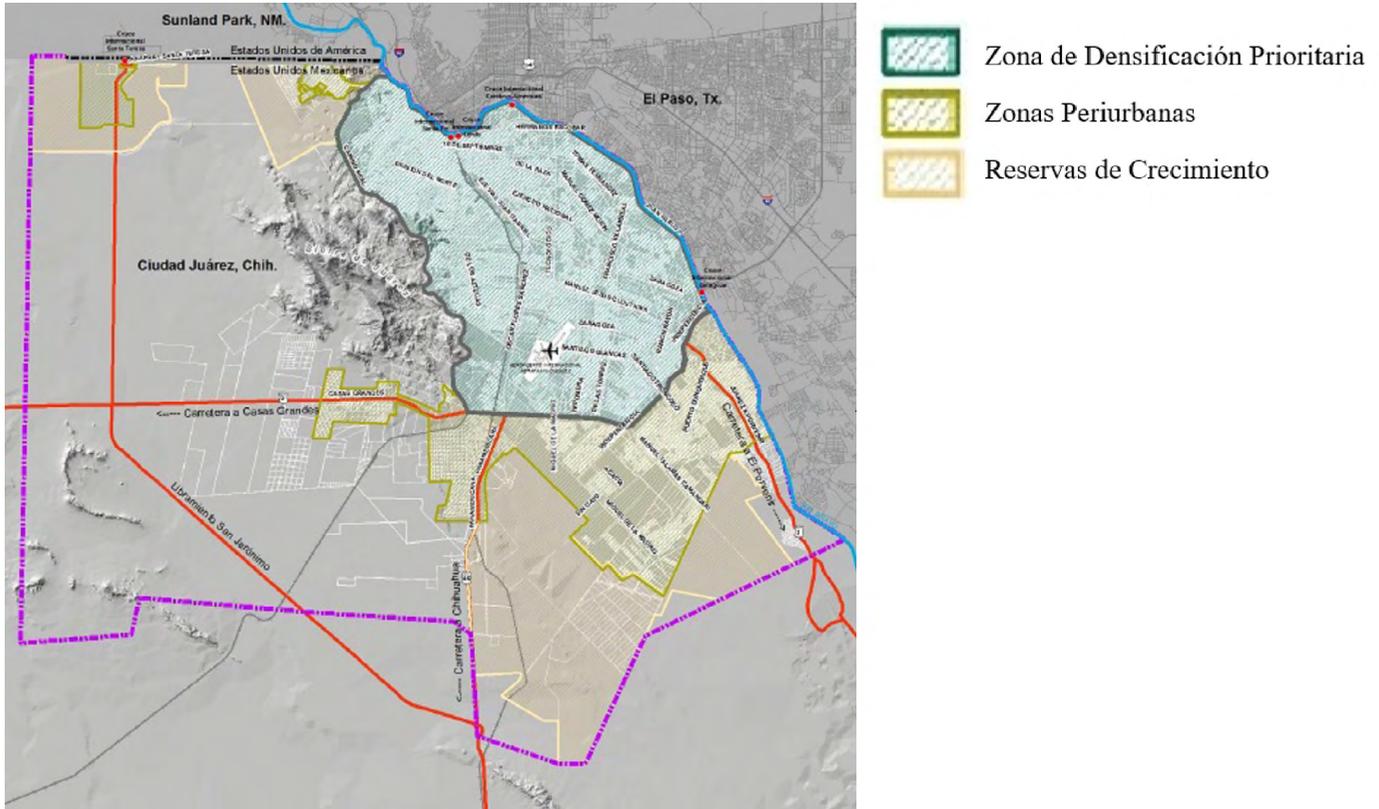


Figura 93. Plano de zonas con políticas diferenciadas del PDUS, 2016.

FUENTE: IMIP.

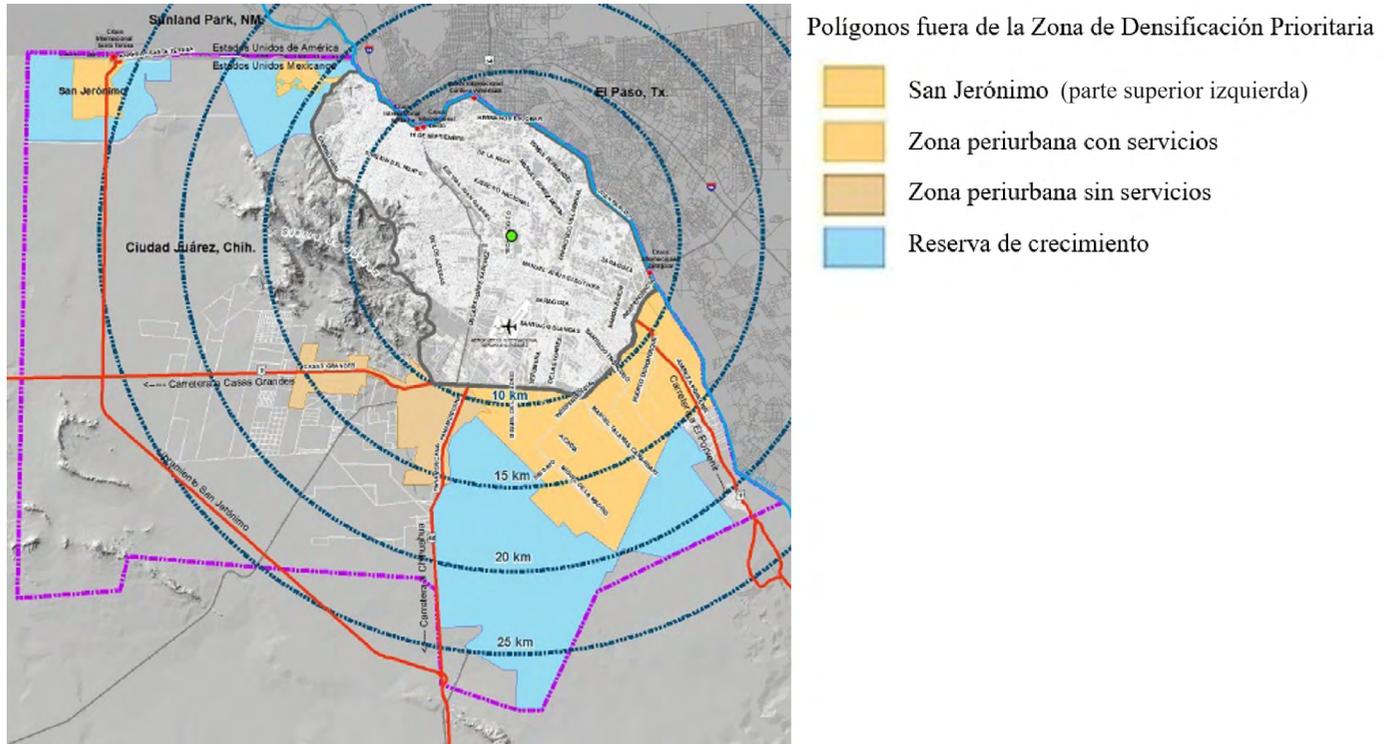


Figura 94. Plano de zonas periurbanas del PDUS, 2016.

FUENTE: IMIP.

Son estudios necesarios, y los mejores que existen, antes de empezar a estudiar la ciudad a una escala urbana y menos territorial. Sólo a partir de este primer análisis se acaba de entender aquello que una zonificación más detallada puede llegar a desarrollar, pero que al inicio es sólo una idea a medio hacer. Es el “punto de partida urbanístico”.

¿Luego, qué expone la Carta Urbana? Básicamente, informa de la clave urbanística que se estima como el uso predominante en cada zona de la ciudad y, en determinados casos, de la densidad de viviendas por hectárea y los límites para la construcción en función de las zonas y los usos. Habla de datos como alturas, metros construidos y usos posibles, condiciones particulares, etcétera. Es una codificación de ha-

cia dónde se desea que se dirija la ciudad, pero no es precisa. En esta línea, se puede encontrar información de la densidad en dos valores: el de viviendas por hectárea bruta, en las claves donde el uso mayoritario es la vivienda o el habitacional; y el del coeficiente de utilización del suelo (CUS) máximo permitido en la zona, en metros cuadrados construidos divididos por metros cuadrados de suelo. Además, en algunos casos se informa del coeficiente de ocupación del suelo (COS), que se refiere a los metros cuadrados que pueden ocupar los edificios sobre el suelo disponible.

Asimismo, se permiten propuestas de densificación *extra* en determinados casos, las cuales la Carta Urbana no tiene claras. Se les llama zonas de densificación prioritaria (ZDP) y se simplifican en tres,

de mayor a menor densidad (primaria, secundaria y terciaria). En la Figura 95 se ve que la densificación sigue las trazas de las grandes vías (donde se ubican los negocios, los más beneficiados del derecho a construir más), mientras que el espacio interior que éstas

crean, donde predomina la vivienda, se comprenden como zonas de densidad media, y todo el entorno exterior como de intensidad baja. Todo ello únicamente afecta a una determinada zona urbana, no a las áreas periféricas.

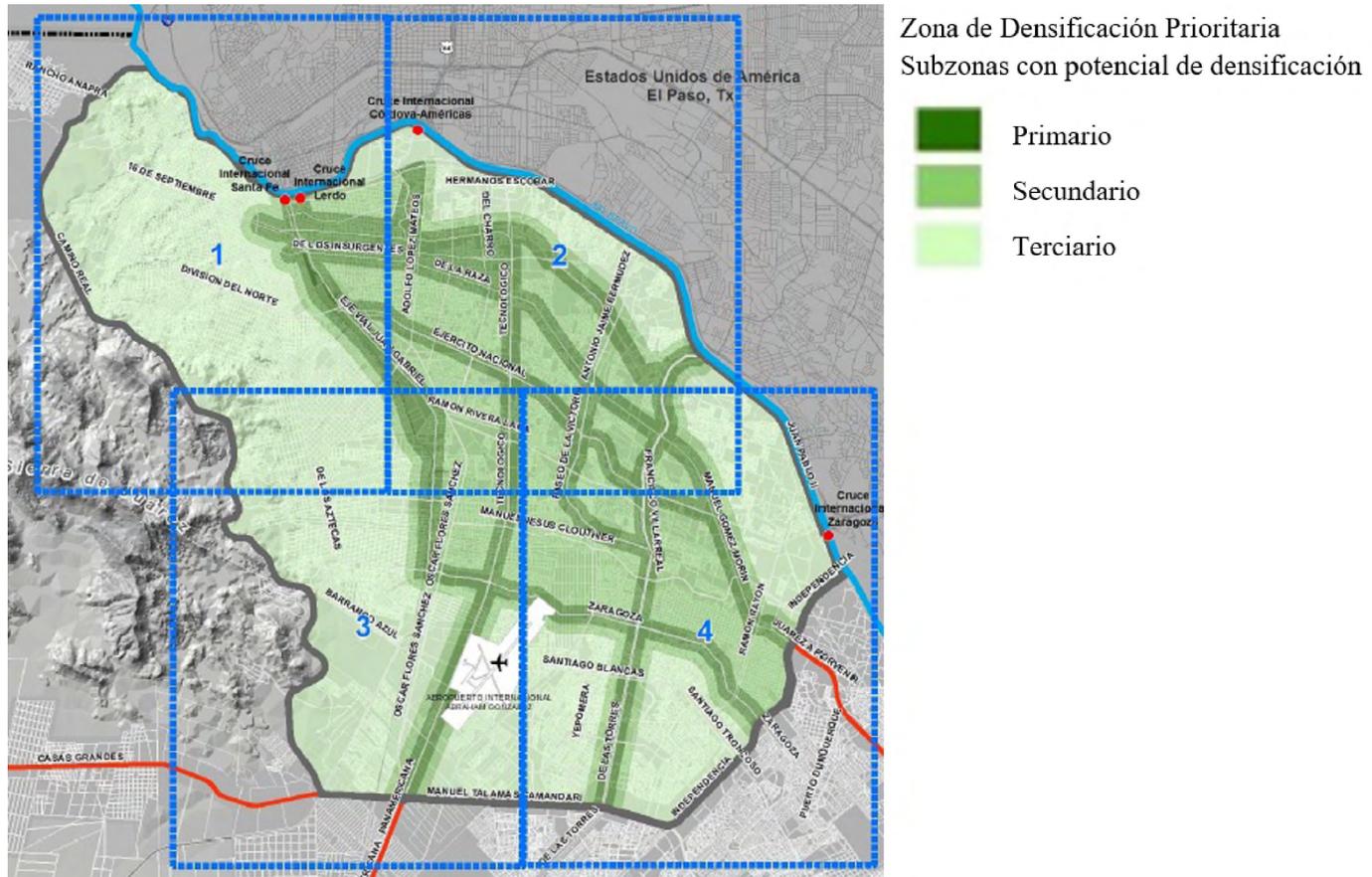


Figura 95. Plano de zona de densificación prioritaria del PDUS, 2016.

FUENTE: IMIP.

Pero todas estas zonificaciones no son el plan urbano. Éste se comprende en la denominada zonificación secundaria. Asimismo, en el detalle de la Carta Urbana (ver la Figura 96), apenas se ve cómo irán las

calles, no informa de las parcelas, las plazas, las zonas verdes... ni indica qué zonas están pendientes de desarrollar o pueden transformar sus usos y densidades.

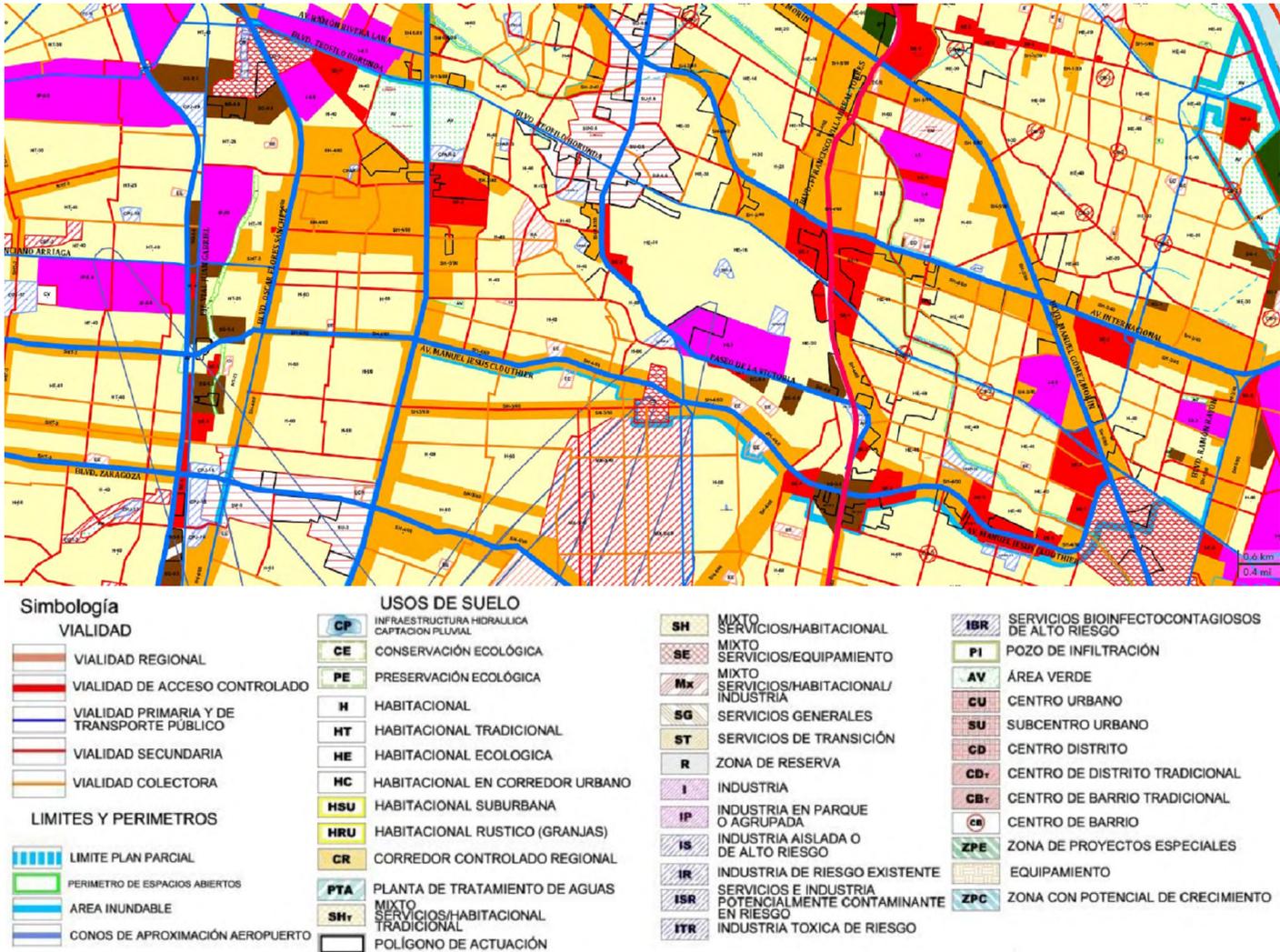


Figura 96. Detalle de la zonificación secundaria de la Carta Urbana del PDUS, 2016.

FUENTE: IMIP.

De este modo, se comprende que el uso predominante es una idea, donde existen muchos usos que pueden dar forma a casi todo; la densidad también es moldeable, en la medida que no queda realmente claro de qué densidad real se está hablando ni qué

limitaciones hay. Así, (casi) todo se negocia. Entrando en más detalle, lo principal que se debe buscar al analizar la Carta Urbana en una determinada zona es la clave urbanística, su significado se puede averiguar en los cuadros 8 a 10 de la "Normativa" (IMIP, 2016d,

pp. 54-56). Luego, en un segundo orden de cosas, se debe buscar qué usos y qué densidades se recomiendan, si bien esta búsqueda en determinados casos no dará resultados del todo claros. Cuando esto ocurre lo más sensato es ir al IMIP, o mejor a la Dirección General de Desarrollo Urbano municipal, que es quien en definitiva aprueba los planes que se ejecutan.

Para avanzar en la comprensión de hasta dónde llega la indefinición de la Carta Urbana, se analiza con más detalle de qué no informa (cosa apuntada al inicio de este apartado). No informa de dónde están o estarán todos los parques o plazas, escuelas o equipamientos generales, ni de qué zonas se van a transformar realmente, o cuáles no. No informa de cosas fundamentales como qué zonas están sin desarrollar, cuáles sí lo están, así como cuáles lo están a medias, que es donde se podría y se debería intervenir. Tampoco informa de cómo se debe parcelar. Ni parcela ni dice cómo se debe o se puede hacer siguiendo un determinado orden de cosas. Por otro lado, no informa de dónde irá la vivienda social ni reconoce la vivienda que invade de un modo informal el desierto, la sierra, las acequias o los torrentes. No planifica la vivienda social ni dice cómo planificar o reordenar la vivienda informal, porque el IMIP no tiene competencias (ni recursos suficientes) para hacerlo. Lo hace la federación con una compleja estructura institucional basada en políticas nacionales, no en planes urbanos municipales. Esta política, fundamental para modelar las ciudades y la justicia social, se rige por la oportunidad, no por el modelo. Así, de un modo nada casual, en el PDUS de 2016 se destaca que la vivienda social se puede promover en todas partes donde haya interés, pero no incorpora mecanismos efectivos para hacerlo realidad. Resultado de esta indefinición, la propiedad del suelo especula por necesidad y los comercios se colocan donde pueden, las viviendas y las industrias también.

Es un campo de cultivo para la especulación, como sucede al ocupar discrecionalmente el suelo agrícola con desarrollos o fraccionamientos cerrados. Sin un plan residencial, sin política de vivienda social integrada al plan urbano, sin sistema de suelo público de plazas, zonas verdes, parques y equipamientos verdaderamente planificados, sin límites al comercio y la industria en los grandes corredores, no hay otra opción que los espacios para la especulación más radical.

El análisis de la mixtura de usos potencial permite una visión más certera de la indefinición con la que se trabaja en la Carta Urbana. La Tabla 24 de la Normatividad del PDUS 2016 (ver Figura 97) muestra que en zonas mixtas (que dominan a lo largo y ancho de todos los grandes corredores urbanos) se puede hacer vivienda con unos límites. Pero también ello es una aproximación, en la medida que, por ejemplo, la tabla puede marcar el máximo de un 10 % de uso habitacional en una zona (Mixto Servicios/Equipamientos [SE]) y así puede darse el caso de que el proyecto en cuestión sea una sola cuadra en la que todo sea vivienda. Es decir, en este ejemplo, el área SE cumple con el máximo del 10 % de vivienda, pero el proyecto es una pieza pequeña que permite el uso habitacional en su totalidad. En estos casos, el primero que propone puede hacer sólo vivienda, o no. Así, no hay plan sobre el que diseñar la idea pública.

Tabla 24. Dosificación de usos de suelo en usos mixtos

Zona	% mínimo de uso servicios	% máximo uso habitacional
SE	90 %	10 %
SH	30 %	70 %
CU	40 %	60 %
SU	50 %	50 %
CD	85 %	15 %
CB	90 %	10 %
SG	95 %	5 %
MX	40 %	60 %
ST	100 %	0 %

Figura 97. Tabla 24 de Dosificación de usos de suelo en usos mixtos, del PDUS, 2016.

FUENTE: IMIP (2016d).

CLASIFICACIÓN DE LAS ZONAS: SE = Mixto Servicios/Equipamientos / SH = Mixto Servicios/Habitacional / CU = Centro Urbano / SU = Subcentro Urbano / CD = Centro de Distrito / CB = Centro de Barrio / SG = Servicios Generales / MX = Mixto Servicios/Habitacional/Industria / ST = Servicios de Transición.

Como colofón, éste es un trabajo a una escala demasiado grande desde la cual es imposible valorar la plusvalía y gestionar su valor para garantizar la lógica financiera del desarrollo urbano, en la medida que no informa de la existencia del suelo público ni de su tamaño y tampoco de los derechos de construcción para el suelo privado, de modo que es imposible calcular los costes de urbanización, los de la construcción de las edificaciones y su plusvalía potencial.

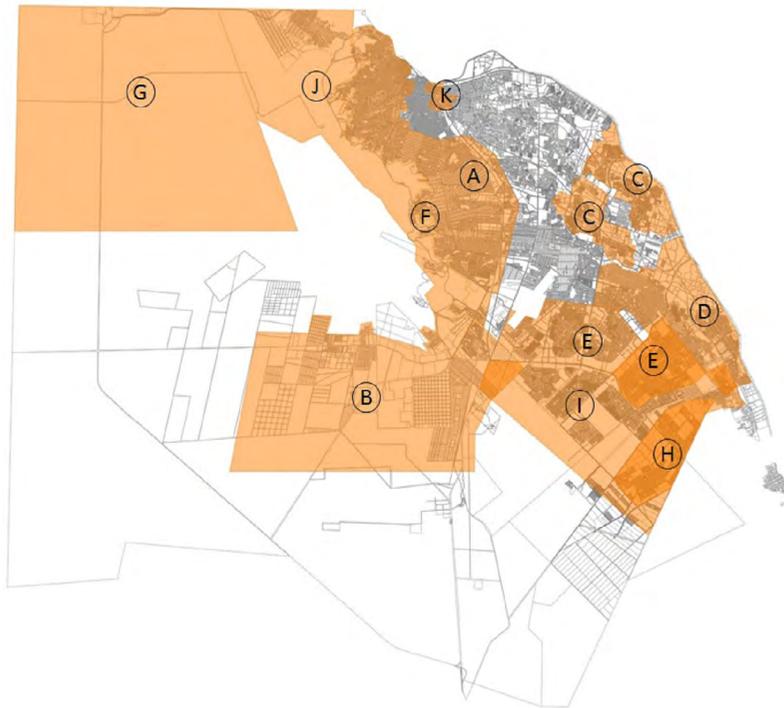
LOS PLANES DE DESARROLLO

Retomando la idea de los planes de desarrollo, el PDUS informa:

Aplican de manera complementaria también, las normas establecidas en los planes de desarrollo urbano siguientes: Plan Maestro del Cen-

tro Histórico de Ciudad Juárez, Plan Maestro Cumbre de Andares (aprobados en el periodo 2014-2016) así como el Plan Parcial Periférico Camino Real (2007), e integrando y adecuándose a este plan los anteriores estudios realizados en planeación como: Zona de Integración Ecológica, El Barreal Oriente San Isidro, San Jerónimo, San Isidro Zaragoza, Los Ojitos, Oriente XXI 1ª y 2ª etapa. (IMIP, 2016d, p. 7)

Los planes de desarrollo son clave en el diseño urbanístico, pero admiten distintos grados de detalle y se encuentran (técnicamente) entre la investigación aproximativa y las propuestas de actuación sin rango normativo. Por lo general, estos planes son a título instrumental. Abarcan territorios demasiado extensos para ser planes de detalle. El espacio del “polígono de actuación”, mucho más pequeño (y adecuado) que lo contempla todo, hasta su justificación financiera, está vacío. Además, se trata de planes sin una idea clara de



- A - Plan Parcial Zona Poniente. 2000
- B - Plan Parcial Zona Sur-Poniente. 2001
- C - Plan Parcial Zona Integración Ecológica. 2002
- D - Plan Parcial Zona Oriente Zaragoza. 2002
- E - Plan Parcial Zona Sur y lote Bravo. 2002
- F - Plan Parcial Ojitos. 2004
- G - Plan Parcial de Desarrollo Urbano San Jerónimo. 2005
- H - Plan Parcial de Reserva de Crecimiento Oriente XXI. 2005
- I - Plan Parcial El Barreal y Oriente San Isidro. 2007
- J - Plan Parcial Periférico Camino Real. 2007
- K - Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Ciudad Juárez. 2014

Figura 98. Plano de localización de planes parciales y maestros vigentes en Ciudad Juárez.

FUENTE: Elaboración propia. Composición de la imagen: Mitchell Leyva (2021).

aquello que se zonifica realmente y donde existe libertad para conceptualizar grandes trazos de lo que se desea transformar, ya sean usos, densidades o bien temas de otro rango, como vialidades, obra civil, políticas de todo tipo, mobiliario urbano, arbolado, etcétera. Se mezclan tres campos de trabajo: la política urbana, el diseño del espacio público y los proyectos de ejecución con base en unas ideas u objetivos que admiten una inmensa variedad de soluciones. Luego de la idea planificadora (que es en esencia la Carta Urbana) se pasa al proyecto complejo que, erróneamente, se en-

tiende que es urbanismo, pero ello no significa que exista una limitación estructural insalvable. También se puede trabajar sin idea precisa del sistema público urbano y con pocos recursos.

En el ámbito de la planificación detallada, en la ciudad rigen hasta once planes de desarrollo con información gráfica con mayor o menor grado de detalle zonal (ver Figura 98).⁸⁰

⁸⁰ Al margen de dichos planes, se encuentran los planes parciales del Mezquital, de 2002, y del predio San Isidro Zaragoza, de 2007, que no incluyen información gráfica, así como el desarrollo del Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Ciudad Juárez de 2020, en el que se realiza una primera y significativa exploración de la problemática urbanística y se propone, a modo observacional, una batería de propuestas detalladas.

Plan de desarrollo	Km ²
Plan Parcial Zona Poniente 2000	61.44
Plan Parcial Zona Sur-Poniente 2001	109.12
Plan Parcial Zona Integración Ecológica 2002	24.11
Plan Parcial Zona Oriente Zaragoza 2002	32.01
Plan Parcial Zona Sur y lote Bravo 2002	35.62
Plan Parcial Ojitos 2004	14.02
Plan Parcial de Desarrollo Urbano San Jerónimo 2005	171.26
Plan Parcial de Reserva de Crecimiento Oriente XXI 2005	15.61
Plan Parcial El Barreal y Oriente San Isidro 2007	81.96
Plan Parcial Periférico Camino Real 2007	66.65
Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Ciudad Juárez 2014	1.79
TOTAL	613.59

Figura 99. Tabla de superficies de los planes de desarrollo de Ciudad Juárez.

FUENTE: Elaboración propia.⁸¹

Los planes de detalle avanzan en el estudio y reconocimiento de la ciudad, y establecen directivas para la transformación del suelo. Pero ésta no es su visión principal. Son estudios y propuestas de acción que pueden tener, o no, impacto sobre los usos del suelo. Por su tamaño, resultan demasiado grandes para entenderse como planes de zonificación detallada con rango normativo (ver Figura 99).

El tamaño promedio del área de estos planes es de 55.8 km², es decir, el tamaño de una ciudad media.

En esta línea, no abordan el grado de detalle que, por otro lado, tampoco aplica en la Carta Urbana.

Los planes parciales y los planes maestros, al igual que los polígonos de actuación en el ámbito de la reordenación del suelo y sus usos, en teoría, se conciben como derivados del plan general, en los que es posible proponer y, en otros casos, concretar, dejando una línea difuminada entre la propuesta y el plan ejecutable. Pero también aplican otros instrumentos más directos, que evitan el trato del plan de detalle y pasan a ser los más utilizados. Son los desarrollos urbanos propuestos sobre fincas que admiten proyectos arquitectónicos y, en la práctica, evitan el encaje urbanístico que requieren los planes anteriormente citados.

Entre estas vías se encuentran, a medio camino, los fraccionamientos de fincas con su proyecto de urbanización asociado que usan tanto los desarrolladores privados como los impulsados (o amparados) desde el Gobierno para ejecutar grandes lotes de vivienda social.

En una instancia más extrema, está la vivienda informal tolerada que no admite la normativa, pero sí el reglamento a través de la Dirección General de Asentamientos Humanos del municipio. Esta vivienda es la de los colectivos sin cobertura social sanitaria, sin sueldo ni ingresos estables declarados, que no pueden acceder a créditos de apoyo social, es decir, que están excluidos.⁸² Así, existe una práctica tácita de tolerancia que genera una especulación de lotes de suelo distribuidos sobre pistas de tierra donde la autoconstrucción más precaria da una primera forma a una pseudo-ciudad y luego, con el tiempo, aparece dinero público que se usa para pavimentar calles principales y, paulatinamente, ir dotando de servicios siempre precarios a la zona.

⁸¹ El Plan Parcial El Barreal y Oriente San Isidro se solapa con otros planes en aproximadamente un 50 % de su superficie.

⁸² Ver apartado "La problemática de la marginalidad (y la vivienda)" del capítulo "Análisis crítico del desarrollo urbano".

De un modo general, se puede decir que los fraccionamientos directos son los principales motores de la concreción urbanística que la Carta Urbana deja a medio definir. Los planes de desarrollo urbanístico sobre los cuales diseñar ciudad pública y privada, idea pública y su financiación, son escasos y tienen dispar precisión. Se pueden elaborar, nadie lo impide, pero no son de obligado cumplimiento cuando la Carta Urbana admite el fraccionamiento directo en (casi) toda la ciudad.

LA PLANIFICACIÓN DE LA VIVIENDA

¿Qué dice el PDUS de la vivienda? El PDUS, en general, promueve vivienda en altura, para compactar la ciudad, dejarla mejor conectada y consolidarla, en lo que llama un “modelo 3C”. La idea es el desarrollo de una ciudad sostenible, en una línea similar a lo establecido en la Nueva Agenda Urbana. Promueven, en teoría, cosas similares, pero el PDUS lo hace a título propositivo, sin llegar a ser obligatorio. La técnica, o estrategia, es crear *critérios*, en los cuales se permite construir más y ubicar vivienda en altura, donde el 50 % es vertical y el resto puede ser vivienda horizontal. Esta técnica rige las áreas denominadas subzonas de densificación prioritaria de tipo 1, 2 y 3, donde la 1 es la que admite más densidad y la 3 la que menos.⁸³

Es decir, se promueve vivienda vertical en las zonas donde no hay vivienda, en los corredores, y donde se ubican de modo preferente los sectores de servicios, comercial e industrial, así como en determinadas áreas. ¿Pero, realmente obliga la Carta Urbana del PDUS a ubicar vivienda? No. Esas subzonas tienen claves

de usos mixtos, y en la Tabla 24 del PDUS se indica que el uso habitacional en esas subzonas se entiende como uno máximo y no habla de mínimo (ver Figura 100). Es decir, puede no haber vivienda. Por otro lado, el PDUS permite al desarrollador, que es quien toma mayoritariamente la iniciativa a la hora de promover la construcción de ciudad, la elección de ubicar, o no, vivienda vertical, y presupone que al poder crear ciudad más densa tendrá interés en hacerlo. Sólo le obliga a no superar un máximo de vivienda vertical si lo hace en zonas de densificación prioritaria. Pero ¿cuáles son los incentivos? Está claro que incentivos económicos para el desarrollador no los hay de un modo especial, ya que se trata de un tipo de ciudad que realmente no existe y la población juareense aprecia vivir en vivienda unifamiliar. Y, para el IMIP, que es quien debería tener visión social, no existe el estímulo principal: disponer de plenas competencias reales para el diseño de una ciudad pensada para sus habitantes, desde la vivienda. En este escenario, se crea lo que el PDUS denomina “incentivos” para el desarrollador. Los incentivos son reducir en ciertos porcentajes las cesiones obligatorias para equipamientos y zonas verdes, es decir, se crea otra *justicia*, donde la vivienda vertical nace a partir de la renuncia a donar porcentajes para equipamientos y zonas verdes. A su vez, rebaja los requerimientos para cajones de estacionamiento, en la misma línea, y las tasas o impuestos para las licencias de construcción. Como se puede apreciar, todo da vueltas a un “más a cambio de menos”. Así, (al parecer) se convence al desarrollador y a la propiedad de que no sufre una injusticia.

¿Luego, en este escenario, qué dice el PDUS sobre la vivienda social? El IMIP permite su ubicación en cualquier parte de la ciudad, pero no obliga a desarrollarla y no la define en la Carta Urbana. Estas

⁸³ A modo de recordatorio, la ZDP 1 se centra en los corredores estructurales de la ciudad, la ZDP 2 en las áreas interiores creadas por las ZDP 1 y la ZDP 3 en su entorno colindante.

decisiones se hacen desde las instancias municipales, es decir, desde la Dirección General de Desarrollo Urbano, que es donde se entabla la negociación entre los desarrolladores, la propiedad y los distintos órganos de gobierno. En estos casos, salvo que detrás haya una estrategia federal o una propuesta municipal apoyada por la federación, no se prevé ubicar vivienda social en zonas de alto valor añadido como los corredores principales. Este tipo de vivienda no crea rendimiento económico en el negocio inmobiliario y se entiende que, del modo que se trabaja, crea inequidad de derechos entre la propiedad. ¿Con base en qué criterio se puede obligar a un propietario a crear vivienda social y a otro no? No es justo, visto así. El PDUS crea otros incentivos para, de este modo, convencer al desarrollador. Los incentivos son costo cero para la obtención del permiso y un 50 % de reducción del costo de la licencia de construcción para viviendas nuevas de interés social, popular y económica de hasta 60 m² de construcción en fraccionamientos. Es decir, incentiva sólo las viviendas de pequeño tamaño, con lo cual promueve, tácitamente, vivienda pequeña que puede ser en altura en zonas de valor añadido, en la forma de fraccionamientos. ¿Pero, son verdaderamente suficientes? La ciudad construida da la respuesta: *no*.

LA CIUDAD QUE PLANEA EN CIUDAD JUÁREZ Y LAS MODIFICACIONES MENORES

Según la plataforma ONU-Hábitat (2016, p. 123), el paradigma planificador que promueve la Nueva Agenda Urbana es el de la “ciudad que planea”, es decir, la ciudad que más allá de tener un plan general está atenta

a su constante evolución y dispone de herramientas para progresar en la ordenación o reordenación del suelo.⁸⁴ En este sentido, el IMIP podría ser el espacio profesional para este fin, pero no lo es. La Carta Urbana es un instrumento para pensar donde regenerar, compactar o consolidar la ciudad, pero no llega a este nivel de precisión. El análisis de la ciudad real que reconoce el PDUS de Ciudad Juárez no existe, no se sabe hasta qué punto es una ciudad a medio hacer. No se ve la ciudad 3D, ni se ve dónde y cómo se debe trabajar el modelo 3C que promueve el IMIP.⁸⁵ La Carta Urbana pauta el desarrollo urbano, con el apoyo de la normativa y el reglamento municipal, pero, debido al modo impreciso en el que trabaja la ciudad, tiende inexorablemente a un arbitrio errático que se aleja de lo que se promulga.

La Carta Urbana no informa de los déficits urbanísticos donde es recomendable un estudio zonal detallado para la reordenación del suelo incorporando estudios de viabilidad financiera desde la perspectiva del interés público. En cierto modo, sólo contempla una idea escrita de la ciudad y no una idea planificada, que requiere mucho, muchísimo, más trabajo. Existe, pues, el derecho de cambiarla y la obligación de concretarla. Es decir, es un instrumento que se puede y se debe detallar, e incluso modificar.

Aquí (y en todas las ciudades con plan urbano) existe la posibilidad de alterar la Carta Urbana, si existe un interés y un acuerdo entre las partes. Esto es el urbanismo: el planificar y el modificar lo planificado. Pero planificar no es saber qué permite un predio baldío que no tiene definida su idea urbana o el “ya se verá”, sino diseñar el desarrollo de la ciudad y transformarla sobre un plan claro de su impacto sobre el suelo, donde la idea pública está definida. El urba-

⁸⁴ Ver “La ciudad que planea, según ONU-Hábitat”, del apartado “Planificar, según la Nueva Agenda Urbana”.

⁸⁵ Ver “La gestión municipal y el plan del IMIP”, de este apartado.

nismo que se dedica a ordenar la ciudad la dota de una objetivo concreto, con calles, plazas, vivienda, comercio, industria... sobre el cual permitir su evolución. El urbanismo, si no ordena el suelo de la ciudad con una idea concreta se convierte en papel mojado. Es en esta situación que se encuentra la Carta Urbana y, bajo la figura instrumental de los cambios tolerados, existe un margen inaudito para interpretarla. Estos cambios se llaman “acciones de bajo impacto: modificación menor”. La Tabla 34 de la Normativa es clara, así como la Tabla 35 (complementaria) que informa de hasta dónde se puede llegar y dice lo que no es posible hacer (ver Figura 100). Con un procedimiento

administrativo simple y rápido, se puede modificar el uso del suelo, la densidad y el provecho del suelo, la altura máxima y los viales previstos. El límite es alterar el suelo urbanizable y la idea general contenida en la Carta Urbana. El resto, es posible.

Por estas poderosas razones, la ciudad se hace “a golpes de proyectos de fraccionamiento directo”, sin encaje en una idea zonificada de la ciudad pública, mientras se evita utilizar planes de desarrollo urbano, ya que la “modificación menor” lo tolera casi todo. El desorden disciplinario de la gestión urbanística que ello genera es, lógicamente, un problema mayúsculo.

Tabla 34: Acciones de bajo impacto: modificación menor			
	Uso de suelo	La modificación menor se puede solicitar cuando sea necesario un:	
1	Compatible condicionado	Cambio de uso del suelo a otro.	El dictamen está sujeto al resultado del análisis de los impactos urbanos que se pudieran generar en la zona y las propuestas que presente el promotor a fin de mitigar, contrarrestar, disminuir o reducir los impactos.
2	Compatible condicionado	Cambio de la densidad e intensidad del aprovechamiento del suelo.	
3	Compatible condicionado	Cambio de la altura máxima de construcción permitida.	
4	Compatible condicionado	Cambio en los trazos o secciones viales propuestas en los planes y programas de desarrollo urbano sostenible.	
Tabla 35:		No procede cuando:	
A	Prohibido	Se modifique el Límite del Centro de Población.	
B	Prohibido	Se altere la delimitación entre las áreas urbanizables y las no urbanizables.	
C	Prohibido	Se afecten las características de la estructura urbana prevista en el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Juárez.	
Fuente: Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua, art. 55.			

Figura 100. Tablas 43 y 35 sobre las acciones de bajo impacto del PDUS, 2016.

FUENTE: IMIP, 2016d.

Referencias

- Aboites Aguilar, L. (2019). La Comisión Nacional de Colonización y la expansión de la pequeña propiedad rural en México, 1947–1963. *Historia Mexicana*, 68(3), 1165–1204. <https://doi.org/10.24201/hm.v68i3.3813> [Consulta: enero, 2022].
- Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. (2010). *Plan de indicadores de sostenibilidad urbana de Vitoria-Gasteiz* (dir. S. Rueda). Agencia de Ecología Urbana de Barcelona; Departamento de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- Alegría Olazábal, T. (1992). *Desarrollo urbano en la frontera México-Estados Unidos: una interpretación y algunos resultados*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Argomedo Casas, M. A. (2015). Planeación urbana en México: reflexiones sobre la crisis, el marco jurídico y los intentos de modificarlo. En M. Rodríguez Sosa y S. Peña Medina (coords.), *Planeación urbana y regional, teoría y práctica* (pp. 273-288). Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Asher, F. (2010). *Los nuevos principios del urbanismo*. Alianza Editorial.
- Bass Zavala, S. (2013). El crecimiento urbano en Ciudad Juárez, 1950-2000. Un acercamiento sociohistórico a la evolución desordenada de una ciudad de la frontera norte. *Chihuahua Hoy 2013: Visiones de su historia, economía, política y cultura*, Tomo XI, 247-289. <https://elibros.uacj.mx/omp/index.php/publicaciones/catalog/view/61/54/545-1> [Consulta: enero, 2022].
- Borja, J. (2016). Viento del sur, espacio público y derecho a la ciudad. En J. M. Quintana Silveyra, M. P. Barraza de Anda, L. A. Herrera Robles y S. Pine-da Jaimes (coords.), *Pensar la ciudad* (pp. 83-120). Instituto Municipal de la Mujer.
- Campuzano Díaz, B. (2017). La competencia judicial internacional. En A. Rodríguez Benot (coord.), *Manual de derecho internacional privado* (pp. 41-78). Tecnos (Grupo Anaya).
- Casado Raigón, R. (2017). *Derecho Internacional*. Tecnos (Grupo Anaya, S. A.).
- Castells, M. (1991). *The Informational City, Information Technology, Economic Restructuring, and Urban-Regional Process*. Blackwell Publishers.
- . (1996). *The rise of the network society*. Blackwell Publishers.
- . (2003). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen II: el poder de la identidad*. Alianza Editorial (original en inglés publicado en 1998).
- . (2006). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen III: fin del milenio*. Alianza Editorial (original en inglés publicado en 1998).
- . (2008). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen I: la sociedad red*. Alianza Editorial (original en inglés publicado en 1997).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- Chueca Goitia, F. (2018). *Breve historia del urbanismo*. Alianza.
- Colegio de Arquitectos de México y Sociedad de Arquitectos de México. (1991). *Pedro Moctezuma Arquitectura y Urbanismo*. Milenio Tres Editorial, S. A. de C. V.
- Comité Internacional de la Cruz Roja y Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2007). *Juntos por la humanidad. Proyecto de declaración*. En XXX Conferen-

- cia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, Suiza (26-30 de noviembre de 2007).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022). *Medición de pobreza 2016-2020*. Coneval. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx [Consulta: enero, 2022].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917). Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* a 5 de febrero de 1917, con sucesivas modificaciones posteriores.
- Contreras Saldaña, M. E. (2021). *Habitando territorios de expulsión: efectos socioterritoriales en dos fraccionamientos de interés social en Ciudad Juárez, 2008-2019* [tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México]. TESIUNAM. <http://132.248.9.195/ptd2021/enero/o8o6130/Index.html>
- Corti, M. (2018). Juarenses. En L. A. Herrera Robles y A. R. Mora Palacios (coords.), *La ciudad posible. Cambios y transformaciones en el siglo XXI* (pp. 220-238). Universidad de Quindío.
- Davis, M. (2007). *Planet of Slums*. Assoziation A.
- Davis Scott, R. L. (1984). Régimen jurídico de la industria maquiladora en México: equilibrio e integración. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, (16), 453-482. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Iberoamericana.
- De la Corte Ibáñez, L. y Giménez-Salinas Framis, A. (2018). *Crímen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada*. Planeta.
- Duijsens, R. (2010, junio). Desafíos humanitarios de la urbanización. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, (878), 1-20. <https://international-review.icrc.org/es/articulos/desafios-humanitarios-de-la-urbanizacion> [Consulta: enero, 2020].
- Engels, F. (2020). La situación de la clase obrera en Inglaterra. Akal (original en alemán, *Die Lage der Arbeitenden Klasse in England*, publicado en 1845).
- Esteban Noguera, J. (1998). *Elementos de ordenación urbana*. Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona; Edicions UPC.
- Fuentes Flores, C. M. y Peña Medina, S. (coords.) (2005). *Planeación binacional y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos*. El Colegio de la Frontera Norte; Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Gamboa, P. (2020, 11 de noviembre). Elaboran mapa de feminicidios en Juárez. *El Heraldo de Juárez*. <https://www.elheraldodejuarez.com.mx/policiaca/elaboran-mapa-de-feminicidios-en-juarez-4091361.html> [Consulta: abril, 2021].
- García, B. (2010). Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 3(5), 34-49. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu3-5.vmsa> [Consulta: 24 de abril, 2011]. Citado en López Estrada, 2012, p. 267.
- García Canclini, N. (1999). *La globalización imaginada*. Paidós.
- García de la Rosa, J., García Peña, A. K., y Buch Sánchez, E. (2018). *Perfil socioespacial de los homicidios en Ciudad Juárez para la intervención focalizada. Análisis desde la perspectiva de la víctima, el victimario y el lugar de los hechos*. Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez, A. C.
- García Gómez, J. (2011, julio-diciembre). Urbanismo y programas de seguridad pública en la frontera norte de México. *Frontera Norte*, 23(46), 263-268. El Colegio de la Frontera Norte.
- Glaeser, E. (2019). *El triunfo de las ciudades*. Taurus.

- Gledhill, J. (2016). *La nueva frontera contra los pobres. La producción de la inseguridad en Latinoamérica*. Edicions Bellaterra.
- González Bustelo, M. (2012). *Narcotráfico y crimen organizado. ¿Hay alternativas?* Icaria.
- González de la Vara, M. (2009). *Breve historia de Ciudad Juárez y su región* (2ª edición). El Colegio de Chihuahua; Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- González Herrera, C. (2007). *La frontera que viene del norte*. Taurus.
- Habitat International Coalition (2005). *Carta Mundial por el derecho a la ciudad*. Foro Social de las Américas, Quito (julio, 2004); Foro Mundial Urbano, Barcelona (octubre, 2004); Foro Social Mundial, Porto Alegre (enero, 2005). Revisión previa en Barcelona, a septiembre de 2005.
- Harroff-Tavel, M. (2010, junio). Violencia y acción humanitaria en zonas urbanas. Nuevos desafíos, nuevos enfoques. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, (878). línea: <https://international-review.icrc.org/es/articulos/violencia-y-accion-humanitaria-en-zonas-urbanas-nuevos-desafios-nuevos-enfoques> [Consulta: enero, 2020].
- Harvey, D. (1982). *The Limits to Capital*. Basil Blackwell Publisher Limited.
- _____. (1985). *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. John Hopkins University Press.
- _____. (2005). El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura. En D. Harvey y N. Smith, *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura* (pp. 29-57). Universitat Autònoma de Barcelona.
- _____. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Akal (original en inglés, *Spaces of Capital. Towards a Critical Geography*, publicado en 2001).
- _____. (2012). *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Akal (original en inglés, *The Enigma of Capital and de Crises of Capitalism*, publicado en 2010).
- _____. (2013a). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal (original en inglés, *A Brief History of Neoliberalism*, publicado en 2005).
- _____. (2013b). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal (original en inglés, *Rebel Cities. From de Right to the City to the Urban Revolution*, publicado en 2012).
- _____. (2014a). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. IAEN-Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador (original en inglés, *Seventeen Contradictions and de End of Capitalism*, publicado en 2014).
- _____. (2014b). *Guía de El Capital de Marx. Libro primero*. Akal (original en inglés, *A Companion to Marx's Capital*, publicado en 2010).
- _____. (2014c). *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI (original en inglés, *Social Justice and the City*, publicado en 1973).
- Hegel, G. W. F. (2010). *Doctrina del derecho, los deberes y la religión para el curso elemental*. Biblos (original en alemán, *Rechts-, Pflichten- und Religionslehre für die Unterklasse*, publicado en 1970).
- Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ciudad Juárez (2010). *Quince años de planeación institucional, una mirada retrospectiva a los estudios y proyectos realizados por el IMIP*. IMIP.
- _____. (2016a). Diagnóstico. En *Plan de Desarrollo Urbano Sostenible, Ciudad Juárez 2016* (capítulo 1). IMIP.
- _____. (2016b). Política urbana. En *Plan de Desarrollo Urbano Sostenible, Ciudad Juárez 2016* (capítulo 2). IMIP.
- _____. (2016c). Estrategia. En *Plan de Desarrollo Urbano Sostenible, Ciudad Juárez 2016* (capítulo 3). IMIP.

- _____. (2016d). Normatividad. En *Plan de Desarrollo Urbano Sostenible, Ciudad Juárez 2016* (capítulo 4). IMIP.
- Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores. (2015). *Atlas del abandono de vivienda*. Infonavit.
- Jacobs, J. (2011). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Capitán Swing Libros.
- Kant, I. (2013). *Crítica de la razón práctica*. Alianza Editorial (original en alemán, *Kritik der praktischen Vernunft*, publicado en 1788).
- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Edicions 62 (original publicado en 1968).
- _____. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing Libros (original publicado en 1974).
- Lenin, V. (s. f.). *Imperialismo: la fase superior del capitalismo*. Edicions internacionals Sedov (original en ruso, *Империализм как высшая стадия капитализма*, publicado en 1917).
- Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua (2011). Gobierno del Estado de Chihuahua. *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*, No. 39, del 14 de mayo de 2011.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016). Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación* a 28 de noviembre de 2016.
- Laboratorio Nacional de Vivienda y Comunidades Sustentables (2019). *Estado actual de la vivienda desocupada en la zona suroriente del municipio de Juárez, Chihuahua*. LNVCS, sede UACJ.
- López Estrada, R. E. (2012, julio-diciembre). Política de vivienda social en México: el caso de una colonia periférica de Monterrey. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, (10), 262-277. Pontificia Unviersidad Javeriana.
- Lucero, F. (2019, 9 de abril). Así fue la manifestación en exigencia de justicia para Dana. *YoCiudadano.com.mx*. [Consulta: abril, 2021].
- Luxemburg, R. (s. f.). *L'acumulació del capital*. Edicions internacionals Sedov (original Edición original en alemán, *Die Akkumulation des Kapitals. Ein Beitrag zur ökonomischen Erklärung des Imperialismus*, publicado en 1913). <http://grupgerminal.org/?-q=system/files/L%27acumulaci%C3%B3delcapitalRosaLuxemburg.pdf> [Consulta: 5 de mayo, 2016].
- Mahiou, A. (2011). *La Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional*. United Nations Audiovisual Library of International Law. https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_3201/ga_3201_s.pdf [Consulta: 16 de abril, 2018].
- Marfull Pujadas, A. (2017). *La llei de la plusvàlua urbanitzadora i la urbanització marginal a Sant Andreu de Palomar, Barcelona* (tesis doctoral en Geografía, dirigida por la Dra. Antònia Casellas del Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona). Autoedición.
- _____. (2020a, 19 de abril). La gestión del Covid-19, en México. *Diario Digital Nuestro País*. <https://www.elpais.cr/2020/04/19/la-gestion-del-covid-19-en-mexico/> [Consulta: enero, 2022].
- _____. (2020b, 20 de septiembre). La entelequia de la vivienda inclusiva. *Diario Digital Nuestro País*. <http://www.elpais.cr/2020/09/20/la-entelequia-de-la-vivienda-inclusiva/> [Consulta: enero, 2022].
- Marfull Pujadas, A., y García Frescas, L. (2022). Diseño y planificación de la sensación de seguridad del dominio público en Ciudad Juárez, México. En M. E. Molar Orozco, L. Muñoz Jiménez y M. Genoveva Vázquez Jiménez (coords.), *Post COVID en la Arquitectura* (pp. 31-59). Universidad Autó-

- noma de Coahuila. ISBN Impreso: 978-607-506-448-2; ISBN Digital: 978-607-506-457-4.
- Martínez Toyos, W. L. (s. f.). *Programa Nacional Fronterizo (el caso de Ciudad Juárez)*. https://bivir.uacj.mx/bivir_pp/cronicas/pronaf.htm [Consulta: enero, 2022].
- Marx, K. (1971). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (borrador) 1857-1858. Grundrisse* (3 vols.). Siglo XXI (original en alemán, *Grundrisse der Kritik der polistischen ökonomie [Rohentwurf]*), publicado en 1857-1858).
- . (1974). *La miseria de la filosofía*. Júcar (original en francés, *Misère de la philosophie. Réponse à la Philosophie de la misère de Proudhon*, publicado en 1847).
- . (2007). *El Capital. Crítica de la economía política. Libro I* (3 tomos). Akal (original en alemán, *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*, publicado en 1867).
- . (2010). *Manuscritos de economía y filosofía*. Alianza Editorial (original en alemán, *Ökonomisch-philosophische Manuskripte*, publicado en 1932, de un texto original escrito en 1844).
- Marx, K., y Engels, F. (2012). *Manifiesto comunista*. Alianza Editorial (original en alemán, *Manifest der Kommunistischen Partei*, publicado en 1848).
- Maya Pérez, E., Cervantes Borja, J., y Rivas Cruces, A. (2008). *Crítica a la promoción privada de grandes conjuntos urbanos habitacionales*. X Coloquio Internacional de Geocrítica “Diez años de cambios en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008”, Barcelona (26-30 de mayo, 2008). Citado en López Estrada, 2012, p. 267.
- Maycotte Pansza, E. (2010). *Espacios abiertos y calidad de vida en conjuntos habitacionales organizados en condominio*. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- . (2015) La vivienda y ciudad del siglo XXI. Diez años de producción de vivienda en Ciudad Juárez, Chihuahua. En A. Ziccardi y A. González (coords.), *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp. 657-680). Universidad Nacional Autónoma de México. https://www.puec.unam.mx/pdf/libros_digitales/habitabilidad_politica_%20vivienda_mexico_libro_web.pdf [Consulta: enero, 2022].
- Maycotte Pansza, E., y Sánchez Flores, E. (2010, octubre). Ciudades dispersas, viviendas abandonadas: la política de vivienda y su impacto territorial y social en las ciudades mexicanas. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 5(14), 19-32.
- Monkkonen, P. (2014). The Role of Housing Finance in Mexico's Vacancy Crisis. *UCLA Ziman Center Working Paper Series*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2765658>
- Netzahualcoyotzi Luna, R., y Furlong y Zacacla, A. (2017). Plan Frontera Sur y migración forzada Mesoamericana. En H. A. Padilla Delgado, A. Furlong y Zacacla, R. Netzahualcoyotzi Luna y J. M. Sandoval Palacios (coords.), *Las fronteras: espacios estratégicos para la globalización* (pp. 343-364). Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez (2010, octubre). *Ciudad Juárez 2010. Adicciones. Violencia contra las mujeres. Homicidios* [boletín núm. 4]. Organización Panamericana de la Salud; Gobierno Municipal de Juárez; UACJ; Gobierno de México; Conapra.
- Organización de las Naciones Unidas (1945, 26 de junio). Carta de las Naciones Unidas. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, San Francisco.

- _____. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas, París.
- _____. (1969). Derecho de Tratados. Convención de Viena (23 de mayo, 1969).
- _____. (1974a). Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General (12 de diciembre, 1974).
- _____. (1974b). Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Resolución 3201 (S-VI) de la Asamblea General (1 de mayo, 1974).
- _____. (1974c). Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Resolución 3201 (S-VI) de la Asamblea General (1 de mayo, 1974).
- _____. (1976). Declaración sobre los Asentamientos Humanos. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Vancouver, Canadá (31 de mayo a 11 de junio, 1976). https://www.hlrn.org/img/documents/Vancouver_Declaration_SP.pdf
- _____. (1980). Convención de Viena sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías de 11 de abril de 1980 (BOE de 3-1-1991).
- _____. (1986). Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Resolución 41/128 de la Asamblea General (4 de diciembre, 1986).
- _____. (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil (3 al 14 de junio, 1992).
- _____. (1996). Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Estambul, Turquía (3 y 14 de junio, 1996).
- _____. (2013). *World Population Prospects. The 2012 Revision. Volume II: Demographic Profiles (ST/ESA/SER.A/345)*. Department of Economic and Social Affairs. ONU.
- _____. (2014, agosto). A Word of Cities. *Population Facts (POPFacts)*, (2014/2).
- _____. (2016). *Nueva Agenda Urbana*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), Quito, Ecuador (17 y 20 de octubre, 2016).
- ONU-Hábitat (2016). *Urbanización y desarrollo: futuros emergentes* (Reporte Ciudades del Mundo, 2016). Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- ONU-Hábitat México (2016). *Reporte nacional de tendencias de la prosperidad urbana en México*. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/reportes-nacional-de-prosperidad-urbana-en-mexico-2019>
- _____. (s. f.). *La planificación urbana juega un papel importante en la prevención del crimen*. <https://www.onuhabitat.org.mx/index.php/reduccion-del-crimen-a-traves-de-la-planificacion-y-gestion-urbana> [Consulta: octubre, 2020].
- Padilla Delgado, H. A., Furlong y Zacauala, A., Netzahualcoyotzi Luna, R., y Sandoval Palacios, J. M. (coords.) (2017). *Las fronteras: espacios estratégicos para la globalización*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Pastor Ridruejo, J. A. (2017). *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Tecnos (Grupo Anaya, S.A.).
- Pfanner, Toni (2010, junio). Violencia urbana. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, (878). <https://international-review.icrc.org/es/articulos/editorial-violencia-urbana> [Consulta: enero, 2020].

- Política Nacional de Suelo (2020). Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos/Instituto Nacional de Suelo Sustentable.
- Popper, K. R. (1980). *La lógica de la investigación científica*. Tecnos (Grupo Anaya) (original en alemán, *Logik der Forschung*, publicado en 1934).
- _____. (1989). *Conjeturas y refutaciones: el desarrollo del conocimiento científico*. Paidós Ibérica.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. (2019, 12 de julio). Presidencia de la República. *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019 [Consulta: febrero, 2022].
- Programa Nacional de Vivienda 2019-2024 (2019). Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- Reglamento de Desarrollo Urbano Sostenible del Municipio de Juárez, Chih. (2016, 24 de diciembre). Gobierno del Estado de Chihuahua. Anexo al *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*, No. 103.
- Rodríguez Benot, A. (2017). Introducción al Derecho internacional privado. En A. Rodríguez Benot (coord), *Manual de derecho internacional privado* (pp. 17-40). Tecnos (Grupo Anaya).
- Rodríguez Sosa, M., y Sánchez Flores, E. (2020). *Densificación sustentable y habitable. Viabilidad urbana, económica y sociocultural*. Colofón.
- Salazar Gutiérrez, S. (2015). *La cárcel es mi vida y mi destino. Producción sociocultural del castigo. La vida del joven en prisión*. Frotera Abierta; CLACSO; UACJ.
- Sánchez, L., y Salazar, C. (2011, noviembre). Lo que dicen las viviendas deshabitadas sobre el censo de población 2010. *Coyuntura Demográfica*, (1), 66-72.
- Sandoval Palacios, J. M. (2017). "La frontera Estados Unidos-México como espacio global o transnacional". En H. A. Padilla Delgado, A. Furlong y Zacula, R. Netzahualcoyotzi Luna y J. M. Sandoval Palacios (coords.), *Las fronteras: espacios estratégicos para la globalización* (pp. 45-104). Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/ Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Santiago Quijada, G. (2013). *Políticas federales e intervención empresarial en la configuración urbana de Ciudad Juárez, 1940-1992*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez; El Colegio de Michoacán.
- Sassen, S. (1991). *La ciudad global*. Universidad de Buenos Aires (original en inglés, publicado en 1991).
- _____. (1995). La ciudad global: una introducción al concepto y su historia. *Brown Journal of World Affairs*, 11(2), 27-43.
- _____. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Katz Editores.
- Schumpeter, J. A. (1984). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Folio (primera edición en inglés, *Capitalism, Socialism and Democracy*, publicada en 1942).
- Smith, A. (1776). *The Wealth of Nations*. W. Strahan & T. Cadell.
- Smith, N. (2020). *Desarrollo desigual. Naturaleza, capital y la producción del espacio*. Traficantes de Sueños (original en inglés, publicado en 1984).
- Sombart, W. (2019). *Modern capitalism*. K A Nitz (primera edición de 1928).
- Stadler, F. (2011). *El Círculo de Viena. Empirismo lógico, ciencia, cultura y política*. Fondo de Cultura Económica.
- Stadler, F., y Uebel, Th. E. (eds.) (2012). *Wissenschaftliche Weltauffassung. Der Wiener Kreis. Hrsg. vom Verein Ernst Mach. (1929)*. Springer.
- Ugalde, V. (2021). La coordinación institucional del ordenamiento territorial en México. *Revista de Geografía Norte Grande*, (47), 105-120. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022010000300006> [Consulta: enero, 2022].

- Zapata Salcedo, J. (2014). Globalización urbana y ciudades globales. Las transformaciones y heterogeneidades espaciales de las ciudades contemporáneas. *Entorno Geográfico*, (10), 32-43. <https://doi.org/10.25100/eg.voi10.3648>
- Valdivia, G., y Calderón, G. (1989). La vivienda precarista: urbanización de subsistencia. *Nóesis. Revista Dirección General de Investigación y Estudios Superiores*, 18(36), 16-33.