

**ESTUDIOS  
DEMOGRÁFICOS  
Y URBANOS**

Estudios demográficos y urbanos

ISSN: 0186-7210

ISSN: 2448-6515

El Colegio de México A.C.

Pérez Pulido, Leticia Abigail; Romo Aguilar, María de Lourdes  
Planes de desarrollo urbano: instrumentos de legitimación  
en la expansión urbana de Ciudad Juárez, Chihuahua  
Estudios demográficos y urbanos, vol. 37, núm. 1, 2022, Enero-Abril, pp. 85-120  
El Colegio de México A.C.

DOI: <https://doi.org/10.24201/edu.v37i1.1924>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31270567003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

## Artículos

### **Planes de desarrollo urbano: instrumentos de legitimación en la expansión urbana de Ciudad Juárez, Chihuahua**

### **Urban development plans: Instruments of legitimization in the urban expansion of Ciudad Juarez, Chihuahua**

Leticia Abigail Pérez Pulido\*

María de Lourdes Romo Aguilar\*\*

#### **Resumen**

*El desarrollo urbano en las ciudades de la frontera norte de México ha quedado marcado por los flujos de población y la llegada de la industria. Ciudad Juárez no es la excepción porque, pese a la cantidad de planes y programas de desarrollo urbano, los problemas en materia urbana han aumentado, en particular, la expansión de la ciudad, acompañada de carencias en equipamiento e infraestructura. Este artículo analiza la participación de la planeación urbana en el proceso de expansión de Ciudad Juárez al suroriente, con el propósito de visualizar los planes de desarrollo urbano como instrumentos de legitimación del crecimiento.*

**Palabras clave:** *planificación, desarrollo urbano, expansión, legitimación, Ciudad Juárez.*

\* El Colegio de la Frontera Norte. Dirección: Insurgentes 3708, Los Nogales, 32350, Ciudad Juárez, Chihuahua, México. Correo: [abby.prz@hotmail.com](mailto:abby.prz@hotmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2633-934X>

\*\* El Colegio de la Frontera Norte. Ciudad Juárez, Chihuahua, México. Correo: [lromo@colef.mx](mailto:lromo@colef.mx) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6380-2770>

## Abstract

*Urban development in the cities of Mexico's northern border has been marked by population flows and the arrival of industry. Ciudad Juarez is no exception; despite the number of urban development plans and programs, the problems in urban areas have increased, in particular, the urban expansion accompanied by deficiencies in equipment and infrastructure. This article analyzes the participation of urban planning in the process of expansion of that city to the southeast, with the purpose of visualizing the urban development plans as instruments for legitimizing growth.*

**Keywords:** *planning, urban development, expansion, legitimizing, Juarez City.*

## 1. Introducción

Las ciudades de la frontera norte de México cobraron relevancia nacional desde la década de los sesenta con la promoción de las actividades económicas por el gobierno federal mediante el Programa Nacional Fronterizo (Pronaf)<sup>1</sup> en 1961 y el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) puesto en marcha en 1965 (Taylor, 2003, p. 1050; Gutiérrez, 1993, p. 13), propiciando así, primero, la construcción de infraestructura competitiva en las ciudades del norte, y después la instauración de la industria maquiladora.

Parte de la fuerza con la que entraron estos programas se debe a la activa incursión de los empresarios fronterizos en la búsqueda de inversiones y asignaciones de presupuesto federal (Santiago, 2013, p. 155) para desarrollar la economía en sus ciudades y a la vez hacer frente al aumento de población que se dio a causa de la migración a Estados Unidos (Santiago, 2013, p. 181; Caraveo, 1993, p. 41); sin embargo, esta participación llegó a su punto más importante cuando decidieron incursionar en la política de sus localidades.

<sup>1</sup> Institución encargada de “elaborar el programa de desarrollo para las ciudades de la frontera en México en el periodo de 1961 a 1972. [Éste] dispuso de recursos económicos propios administrados por un fideicomiso que creó el gobierno federal” (Santiago, 2013, pp. 216-217).

El caso de Ciudad Juárez es relevante al ser donde la inversión de capital extranjero destinado a la industria se dio con mayor intensidad (Fuentes, 2001a); a la par con este crecimiento económico, se suscitó el aumento de dimensiones de la mancha urbana, ocasionando que la ciudad creciera de manera acelerada particularmente en las últimas dos décadas, superando lo inicialmente previsto por las instituciones encargadas de la planeación urbana de la ciudad.

En este artículo se contextualiza el crecimiento de la ciudad que tuvo lugar particularmente en la década de los noventa, poniendo particular interés en la información contenida en planes y programas relacionados con su desarrollo urbano a partir de 1995, al ser cuando entró en funciones el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) de la ciudad, pionero en el país.

En un primer apartado se destaca la planeación urbana en un contexto neoliberal, analizándola a la luz de la teoría crítica y estableciendo una relación con las deficiencias metodológicas de los instrumentos de planificación urbana, para posteriormente centrarnos en las ciudades de la frontera norte del país. Así mismo, se analiza de manera breve el surgimiento de Ciudad Juárez como la urbe industrial que se conoce actualmente y cómo esto afectó su diseño urbano. Después, se marca el inicio de su expansión urbana con el ascenso de los empresarios a la política, identificando el papel legitimador de los planes de desarrollo urbano y los planes parciales en su crecimiento acelerado. Finalmente, se exponen las conclusiones del análisis de los esquemas de planeación urbana en contraste con la situación actual.

## **2. La economía de la producción y la producción de la ciudad**

La ciudad aparece como forma de ordenamiento socioterritorial de la población a partir del tránsito de la humanidad de grupo nómada a sedentario; y si bien se ha presentado en distintas formas, lo que distingue a la formación de las ciudades es el diseño y la ubicación de las actividades por parte de las clases sociales dominantes.

En un contexto moderno, Henri Lefebvre —teórico marxista fundador de la escuela de la sociología urbana francesa— analizó el sur-

gimiento de la problemática urbana a partir de la industrialización y mercantilización del espacio pues, tras la acelerada instauración de la industria, se cambió la forma en que se venían organizando las ciudades y las secuelas resultaron ser desestabilizadoras en el sentido social debido a que el orden territorial abandonó la organización tradicional para estar a merced de la producción económica y de la nueva burguesía: “el empresario” (Lefebvre, 1968, p. 22).

Afirmándose que la producción del espacio en la era capitalista ocasionaría

“el barrido de la ciudad anterior”, para dejar sitio a una nueva condición desde la que contemplamos la hegemonía del “valor de cambio”, [donde] la ciudad, que era “una obra”, se convierte en “un producto” [Costes, 2011, p. 3].

Permitiéndose entonces el acceso y disfrute de la ciudad sólo a quienes puedan permitirse pagarlo.

Aunado a esto, con los preceptos del urbanismo basados en los principios establecidos por el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), donde se priorizaba la zonificación de espacios como eje rector del ordenamiento de las ciudades,<sup>2</sup>

[...] el urbanismo moderno [...] había generado una mayor segregación espacial, el predominio del valor de cambio del espacio ahora mercantilizado, y la imposibilidad de que los trabajadores pudieran participar en las decisiones sobre la ciudad, confinados en una vida urbana enajenada por el consumo, la fragmentación de la cotidianidad y la exclusión espacial [Molano, 2016, p. 6].

Es decir, el urbanismo desarmó la ciudad como proceso social y lo dejó a merced del sistema económico, cuestión que importantes teóricos han desarrollado a profundidad.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> En particular la Carta de Atenas formulada en 1933, la cual recomienda la división de la ciudad según las características y las actividades de la población, tales como habitación, esparcimiento, trabajo y circulación.

<sup>3</sup> Véase Burgess, 1925; Alexander, 1966; Choay, 1994; Koolhaas, 1995.

La preocupación por las implicaciones del modelo de producción económico neoliberal y su espacialización a través de la producción de las urbes, se puede comprender a través del artículo “El derecho a la ciudad”, de David Harvey (2008), pues plasma cómo este derecho se encuentra restringido por el modelo neoliberal al concentrar el poder de rediseñar las ciudades en elites cuyo interés económico provoca la especulación del sector inmobiliario, y cuyas consecuencias son la elevación de los precios del suelo en los centros de las ciudades, la posterior gentrificación<sup>4</sup> de las áreas centrales, y la ubicación de los habitantes de escasos recursos en las periferias.

Lamentablemente, en la actualidad el “derecho a la ciudad” se ha convertido en un privilegio que los “nuevos sistemas de gobernanza que integran al Estado y [...] los intereses corporativos” (Harvey, 2008, p. 38) se han encargado de mantener en las manos de los intereses privados; de ahí que no sorprenda la falta de acción a favor del bien público, puesto que la metrópoli se encuentra a merced del mercado inmobiliario al manifestar la

[...] concentración técnica y social de los medios de producción y la forma atomizada del consumo, a través de la dispersión de las residencias y los equipamientos en el espacio [Castells, 1972, p. 37].

Entre los efectos, se suma la creación dispersa de áreas y la hiperurbanización de las ciudades, considerada un obstáculo para el desarrollo al destinar fondos para organizar la ciudad y dotar de servicios a la población de bajos recursos que vive cada vez más alejada de los centros de actividad (Castells, 1972, pp. 52-54).

Posterior al análisis que termina por crear un reflejo de la realidad social y espacial de las ciudades desde la instauración de la industrialización hasta el día de hoy, estos teóricos generan propuestas con la intención de dar respuesta a la crisis generada por el urbanismo moderno y en general por la producción de la ciudad. El elemento clave que permea cada una de estas propuestas es la inclusión de la

<sup>4</sup> Proceso de desplazamiento de las poblaciones originales, dado el alto valor que acumula el suelo, para producir asentamientos destinados a clases altas. Según Harvey (2003, pp. 158-159) significa una “acumulación [de capital] por desposesión” producto de la privatización del mercado.

población vulnerable en el proceso de toma de decisiones en materia urbana; con esta participación activa de la sociedad se espera que el equilibrio en la toma de decisiones se convierta en una realidad que genere beneficios públicos y sirva de contrapeso al juego de intereses imperantes en la urbe neoliberal.

A este respecto, México fue precursor en la introducción de la participación académica en la región, pues desde 1930 contó con instrumentos de planeación formal para la república.<sup>5</sup> Posteriormente, con la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, se delimitó la urgencia de las localidades por disponer de planes de desarrollo urbano con una visión a largo plazo, aunque en la práctica no se llevaron a cabo. Luego, para 1982, la Ley de Planeación Democrática trató de integrar la participación al ejercicio planificador; sin embargo, la carencia de un andamiaje institucional impidió una participación real de la ciudadanía y no pasó de ser “un elemento vinculativo con los interlocutores oficiales que mecánicamente convalidaban los acuerdos ya tomados” (Baltazar, 2000, p. 2), lo que dejó de lado toda inclusión de la sociedad en la planeación. Ello ocasionó que durante décadas se generaran documentos inadecuados para el control y orientación del crecimiento de las ciudades del país.

De manera que, en este contexto y con el marco del neoliberalismo como principal corriente político-económica, las ciudades de la frontera norte aparecen como un polo importante de atracción de capital, tanto por su ubicación privilegiada para el mercado extranjero como por la precarización de los salarios en el país, lo que las llevó a entrar en una competencia mundial utilizando estas principales fortalezas en un continuo para la retención de la inversión.

Lo que es más, las decisiones en materia económica generaron un patrón urbano claro e identificable en las llamadas “ciudades industriales” del norte del país, particularmente en aquellas donde la inversión extranjera ha sido mayor, como lo son Ciudad Juárez y

<sup>5</sup> La Ley de Planeación General de la República dividió al país en zonas, clasificadas por sus características, y previó la formación de una Comisión Nacional de Planeación integrada por representantes técnicos de los territorios del país, así como por representantes de la academia, con la finalidad de contar con un consejo consultor que reflejara la “opinión pública consciente y convencida de los objetivos de mejoramiento social colectivo que pretendía alcanzar el Ejecutivo” (Sánchez, 1996).

Tijuana (Fuentes, 2001a). Lamentablemente, el crecimiento económico de estas ciudades no se ha dado a la par con la mejora de las condiciones urbanas. Por el contrario, el aumento desmedido de los flujos de población ha afectado enormemente su estructura urbana y se ha escapado de cualquier previsión considerada en los planes de desarrollo creados con anterioridad.

Si bien el auge económico fue planeado y deseado, no así sus consecuencias sobre las ciudades, las cuales tienen que competir en un mercado global –con las problemáticas que esto atrae– mientras tratan de dar solución con una mirada local. Sin embargo, parece ser que la producción de la urbe actual, donde el valor de suelo empuja a la expansión de la misma, ha ocasionado que se convierta en “se-milleros de miseria para los que los gobiernos locales no tienen una respuesta apropiada” (Davis, 2006, citado en Costes, 2011, p. 3). Por el contrario, muchos de ellos han servido como apoyo para perpetuar la fragmentación y la pobreza de la población en las urbes.

En este sentido, los instrumentos de organización urbana utilizados en los municipios del país han probado a través del tiempo su limitado alcance dada su escasa aplicación. Parte de estos problemas nacen de la conformación de los mismos, de la falta de una integración adecuada de la participación ciudadana para definir objetivos, así como del establecimiento de una ruta que se debe seguir para la obtención de las metas ahí planteadas; más aún, la falta de seguimiento y evaluación ha permitido que los planes de desarrollo urbano se conviertan en parte de un proceso político cuya finalidad es la obtención de recursos económicos (Iracheta, 1998), eliminando la racionalidad técnica y generando la desvinculación de las metas con las obras realizadas durante su periodo efectivo.

Además, la falta de establecimiento a través de los planes de desarrollo urbano de una vinculación entre las instituciones que participan en la conformación de la ciudad complica la administración de ésta y la consecución de las propuestas contenidas en el plan de desarrollo urbano, cuya finalidad debería ser ubicarse como un plan de trabajo urbano.



### 3. Una mirada a Ciudad Juárez y el origen de su planificación urbana

En materia urbana, Ciudad Juárez presentaba problemas agravados en términos de infraestructura urbana desde la década de 1950 (Santiago, 2013, p. 181; Caraveo, 1993, p. 44). Para 1958, como un intento de dar respuesta a esta situación, se redactó el Plano Regulador de Ciudad Juárez;<sup>6</sup> sin embargo, pese a los esfuerzos, su aplicación formal nunca llegó a concretarse, aunque logró sentar las bases para ordenar el crecimiento de la ciudad en planos posteriores (IMIP, 2016a, p. 13).

La instauración del Pronaf en 1961 buscó “promover el desarrollo económico, social, cultural y turístico en las regiones fronterizas de México [y] su integración con el resto del país” (IMIP, 2016a, p. 13), por lo que se encaminó a la construcción de infraestructura acompañada por subsidios a los productores y a las ventas nacionales con la finalidad de impulsar el crecimiento. Particularmente en Ciudad Juárez, la construcción de un centro comercial y del boulevard en la zona Pronaf aumentó el costo del suelo urbano y promovió la expansión de la ciudad como consecuencia del traslado de las actividades económicas anteriormente realizadas en el centro histórico.

En 1962, la Comisión Mixta del Desarrollo Urbano Fronterizo (Comduf) elaboró un nuevo plano regulador que “incluyó de manera íntegra los argumentos y propuestas del Pronaf” (Santiago, 2013, p. 318). Este plano analizó por primera vez las implicaciones en el desarrollo económico de la cercanía de Ciudad Juárez y El Paso, contempló la creación de subcentros como efecto del desarrollo de la zona Pronaf, y definió la zona urbana de la ciudad,<sup>7</sup> propiciando “la especulación con bienes raíces, tierra urbana y suelo agrícola ubicado al oriente, en las inmediaciones de la nueva zona de desarrollo comercial y turístico” (Santiago, 2013, p. 320).

<sup>6</sup> Haciendo referencia al ordenamiento urbano, “una de las propuestas de mayor relevancia [...] fue el cumplimiento del reglamento para la construcción de nuevos fraccionamientos, sobre todo en lo que se refiere a la cesión de terrenos para la creación de jardines, plazas, campos deportivos, escuelas, etcétera” (Santiago, 2013, p. 312).

<sup>7</sup> Denominado “casco urbano”.

## Posteriormente, la implementación del PIF en 1965

[...] incorporó a la industria maquiladora como un agente económico que compite por recursos urbanos (suelo, infraestructura productiva, acceso a vialidades primarias y puentes internacionales, etc.) [Fuentes, 2001b, p. 103].

Así, con la intención de atraer inversión, las constructoras de los parques industriales acapararon las zonas dotadas de infraestructura competitiva y propiciaron el aumento del costo del suelo urbano, orillando a la vivienda de mediano y bajo ingreso a desplazarse a zonas con menor valor (Gutiérrez, 1993, p. 36; Fuentes, 2001b, p. 104), generalmente alejadas de los cruces internacionales y carentes de vialidades principales.

Esta disposición del espacio a favor del desarrollo económico, ya sea mediante el turismo o la industria —que se convertiría en la principal actividad económica formal de la ciudad—, llevó a que en 1971 se realizara una actualización al plano regulador con la finalidad de dar mayor importancia a la implementación de la zonificación en la ciudad y así controlar el crecimiento urbano. Aunado a esto, el Comité Municipal de Planeación (CMP) elaboró ese mismo año el Reglamento de Planeación del Municipio de Juárez, el cual fue el primero en incluir un análisis descriptivo de la ciudad y en establecer reglas para el fraccionamiento del suelo (Santiago, 2013, p. 329). Sin embargo, no especificó la autoridad encargada de aplicar sanciones, por lo que el fraccionamiento y la especulación del suelo continuaron sin ningún control ni consecuencia.

Hacia 1976 la zona del oriente, a la altura del ejido Zaragoza, comenzó a ganar visibilidad como lugar adecuado para la ubicación de viviendas y naves industriales (Santiago, 2013, p. 211), aunque desde la década de los cincuenta el suroriente de la ciudad se había contemplado como lugar ideal para la expansión urbana, al ser una zona plana en la cual el costo de la introducción de servicios sería menor en comparación con las zonas altas del poniente cercanas a la sierra.

Posteriormente, como resultado del apego a la política de planeación federal, en 1979 se elaboró el Plan Director de Desarrollo Urbano (PDDU), el cual tenía entre sus objetivos:

[...] lograr una estructura física que facilitara el contacto de los diferentes estratos socioeconómicos [...] al ubicar centros de servicio y de trabajo en lugares que [amalgamaran] zonas de estratos socioeconómicos polarizados [IMIP, 2016a, pp. 14-15].

Además, “propuso la desincorporación del régimen ejidal de parte de los ejidos Zaragoza y Salvarcar, que quedaban comprendidos en el área susceptible de desarrollo urbano” (Santiago, 2013, p. 338), pues la idea era dirigir el desarrollo hacia el sur para evitar llegar a ocupar terrenos agrícolas en el oriente. Sin embargo, el gobierno municipal expropió porciones de terreno de los ejidos del oriente para construir vivienda económica para los habitantes de escasos recursos de la ciudad y, aunque uno de los objetivos del PDDU era ligar la ubicación de las viviendas con los lugares de empleo, en realidad la distancia entre los conjuntos habitacionales y los centros de actividad obligaron a las personas a invertir grandes cantidades de tiempo en desplazarse diariamente (Fuentes y Hernández, 2013, p. 66).

Se destaca cómo la problemática de la ciudad se viene arrastrando desde 1950 y, pese a las consideraciones en los instrumentos de planeación, no se logró superar pues, aunque se incluyeron análisis y propuestas, la falta de un organismo implementador establecido desde un inicio, así como la determinación de sanciones o estímulos, ocasionó que la expansión continuara, como se vislumbraba hacia el suroriente de la ciudad.

#### **4. La expansión urbana al suroriente**

El contexto histórico de la ciudad muestra empresarios activos quienes como grupo han representado una enorme fuerza en el crecimiento económico de la ciudad. Particularmente, en 1983 algunas de estas reconocidas familias decidieron apoyar como candidato a la alcaldía del municipio al empresario Francisco Barrio Terrazas, del Partido Acción Nacional (PAN). Ese mismo año, la reforma realizada al artículo 115 de la Constitución “otorgó facultades a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes

de desarrollo urbano municipal” (Merino, 2007, p. 21), permitiendo que para 1984, mediante la actualización del Plan de Desarrollo bajo la administración panista, se propusiera el crecimiento urbano hacia el suroriente y las zonas agrícolas del Valle de Juárez, a la vez que se impedían los asentamientos irregulares promovidos por las administraciones anteriores.

Esto último generó descontento en grandes sectores de la población, por lo que la siguiente administración fue encabezada por el partido de la oposición. El gobierno priista dirigido por Jaime Bermúdez (1986-1989) elaboró en 1989 una segunda actualización al Plan de Desarrollo Urbano (Romo et al., 2008, p. 39) donde, a diferencia del anterior, se limitaba el crecimiento hacia el Valle, pero se continuaba impulsando hacia el sur de la ciudad, dejando

[...] de las 11 002 hectáreas previstas para el desarrollo de la ciudad a corto, mediano y largo plazo, más de la mitad [...] al sur (5 672 ha) [y constituyendo] además el 72% de la superficie de crecimiento (7 824 ha) fuera de la [entonces] mancha urbana [IMIP, 2003a, p. 9].

Posteriormente, la administración de Jesús Macías (1989-1992) perpetuó el desarrollo al sur mediante “el diseño de vialidades, al mismo tiempo que impulsó invasiones hacia donde se ubicaban las propiedades del anterior presidente municipal” (Santiago, 2013, p. 590), con la finalidad de obligar a la dotación de infraestructura y servicios en la zona habitada y aumentar su valor (Velázquez y Vega, 1993, citado en García, 2005, p. 14). Pese a estos arreglos, la mayor cantidad de población trasladada hacia el sur fue resultado de la acción del Gobierno del Estado, no del municipio, mediante distintos programas de vivienda.

Esto se puede constatar porque en 1992, cuando se impulsó el Proyecto de Desarrollo Urbano de la Zona Sur<sup>8</sup> por el gobierno municipal, ya se incluían los fraccionamientos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), Juárez Nuevo (1987) y Solidaridad (1990-1992), así como los fracciona-

<sup>8</sup> Este proyecto involucró a distintos propietarios en obras de servicios básicos y vialidad.

mientos de vivienda progresiva Morelos I, II y III del Instituto de la Vivienda del Estado de Chihuahua (Iviech), y las colonias, resultado de invasiones, Héroes de la Revolución (1989), Torres del PRI (1989) y Lucio Blanco (IMIP, 2003a, p. 11).

En este punto, la ciudad carecía de reservas territoriales, razón por la cual Francisco Villareal (1992-1995) inició un litigio para expropiar a las familias de empresarios y exalcaldes un área de 750 hectáreas en el denominado Lote Bravo (García, 2005, p. 15), zona que desde 1978 se había estado comprando con la finalidad de dirigir el crecimiento a través de los Planes de Desarrollo de la ciudad (Romo et al., 2008, p. 151).

#### ***4.1. El suroriente tras la creación del Instituto Municipal de Investigación y Planeación***

En 1995 se instauró el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), órgano descentralizado fundado con el objetivo de

[...] superar la discontinuidad en los procesos de planeación; evitar la sujeción del desarrollo a la política en turno y la ignorancia de la planeación y la investigación como instrumentos indispensables para el desarrollo integral [IMIP, 2017].

Ello marcó un hito al cambiar por un tiempo el panorama de la planeación en Ciudad Juárez pues, como se pudo entender en los apartados anteriores, el manejo del desarrollo urbano lo guiaban los cambiantes intereses políticos, más que la planeación técnica (García, 2005, p. 36). En este contexto, en 1995 se realizó la tercera actualización al Plan de Desarrollo con la participación de distintos sectores de la población, estableciendo como uno de sus objetivos “elevar el nivel de bienestar de los habitantes de Ciudad Juárez mediante el ordenamiento racional y programado del crecimiento físico-espacial” (IMIP, 2016a, p. 17), y decidiendo continuar el crecimiento de la ciudad al suroriente.

Ese mismo año surge el Plan Parcial<sup>9</sup> “Zona Sur y Lote Bravo”, el cual fue objeto de modificaciones menores en 2001 y una actualización publicada en 2003. Con este se pretendió dar respuesta a la enorme carencia de equipamiento público en la zona, así como a los grandes desplazamientos diarios de la población como resultado de las deficiencias viales y a la falta de “tejido urbano coherente y organizado” (IMIP, 2003a, p. 35). Estas tres problemáticas relacionadas entre sí, serían compartidas según las proyecciones del mismo plan por más de 400 mil habitantes para el año 2015 (IMIP, 2003a, p. 36), por lo que se propuso entre sus objetivos:

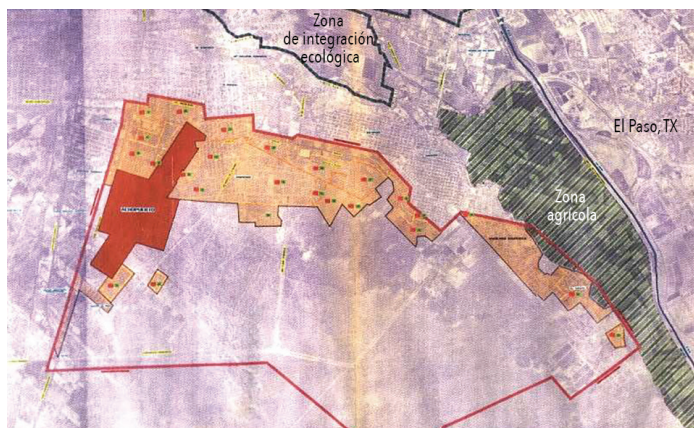
[...] lograr una integración espacial armónica a la ciudad existente, en relación a las comunicaciones, la traza y la complementariedad de usos de suelo [y] dotar a la futura población de la zona de servicios, equipamientos y áreas verdes en varios niveles: local, de barrio, distrital, que proporcione espacios a la escala humana, aptos para las relaciones vecinales y los movimientos peatonales [IMIP, 2003a, pp. 56-57].

Sin embargo, cabe destacar que el área de estudio expuesta al inicio del plan difiere del área de la aplicación de estrategias de 2001 (IMIP, 2003a, pp. 7, 58), como se puede ver en el Mapa 1 y en el Mapa 2. Este plan despliega una propuesta de usos de suelo que aumenta el porcentaje del total destinado a jardines y parques en 4.37% (132.86 ha), agrega áreas mixtas de alta y baja densidad, así como una reserva para el crecimiento del aeropuerto. También presenta el cálculo por sector del equipamiento público destinado en sus distintas escalas, aunque la principal propuesta redundante en la jerarquización de vialidades y en el establecimiento de un semimasivo con vías exclusivas (IMIP, 2003a, p. 110) ubicado fuera del área de aplicación de estrategias delimitada con anterioridad.

<sup>9</sup> La Ley de Desarrollo Urbano del Estado establece al Plan Parcial como un instrumento a través del cual, “el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población puede ser actualizado y complementado mediante la incorporación de los resultados de la planeación a mayor detalle y profundidad” (Romo et al., 2008, p. 40).

## Mapa 1

### Área de estudio: Zona Sur



Fuente: Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2003). *Plan Parcial Zona Sur y Lote Bravo*, p. 24.

En el año 2002 se elaboró el Plan Parcial “Oriente Zaragoza”, el cual contenía una importante porción de lo que ya se consideraba desde 1992 la zona sur de la ciudad y que había quedado fuera en la aplicación de estrategias del Plan Parcial “Zona Sur y Lote Bravo”. Este nuevo plan presentó propuestas en los sectores de Salvarcar, Zaragoza y Oriente Zaragoza, cuya ubicación se puede ver en el Mapa 3. Previo a la generación de propuestas, se elaboró un diagnóstico de los usos de suelo, vivienda, infraestructura, equipamiento urbano y vialidad por cada sector.

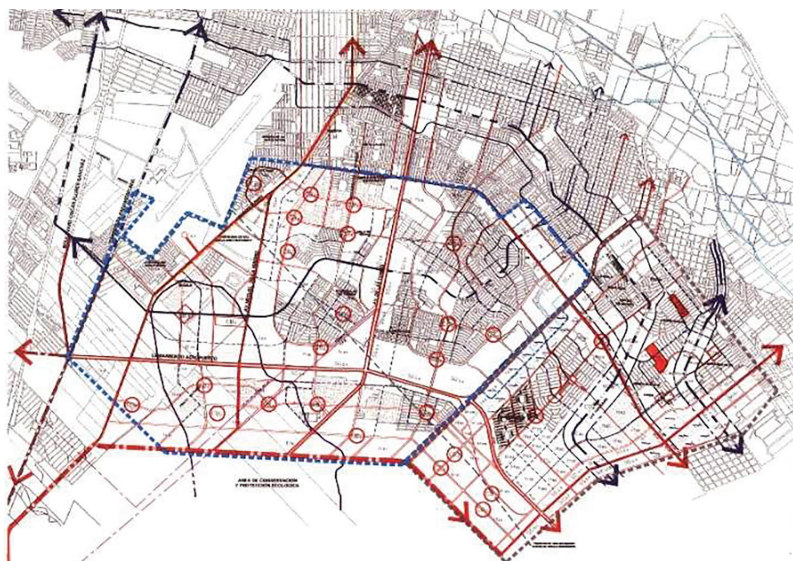
Salvarcar resultó el sector más consolidado del área de estudio, dada su dinámica comercial y la calidad de las viviendas, las cuales, al ser “la mayor parte [...] promovida por promotores inmobiliarios privados o instituciones gubernamentales” (IMIP, 2003b, p. 29), presentaban un mejor nivel constructivo en comparación con otras áreas de la ciudad, así como respecto a la cobertura total del servicio de agua, drenaje y electricidad. Sin embargo,



[...] el inusitado desarrollo urbano presente en este sector desde hace tres lustros [había] dejado de lado la implementación del equipamiento público, inclusive el que corresponde a los sectores de abasto y recreación [IMIP, 2003b, p. 29].

## Mapa 2

### Área de aplicación de estrategias: Zona Sur y Lote Bravo



Fuente: Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2003), *Plan Parcial Zona Sur y Lote Bravo*, p. 95.

Tomando en cuenta los principios de la planeación estratégica,<sup>10</sup> se determinó

[...] fijar las bases para un desarrollo ordenado, programado y controlado, que permita establecer con claridad la estructura urbana de la zona

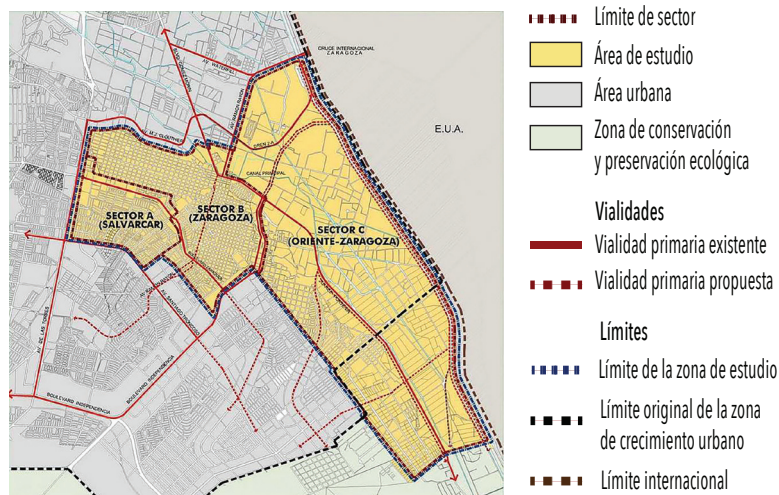
<sup>10</sup> Instrumento participativo cuyas ventajas de aplicación en el ámbito urbano son “el intercambio de experiencias e información entre los participantes, así como la vertebración de las iniciativas ciudadanas y de las instituciones públicas y privadas, tendientes a potenciar un desarrollo urbano armónico y consensual” (IMIP, 2003b, p. 83).



bajo esquemas de desarrollo funcional y en armonía con el medio ambiente [IMIP, 2003b, p. 84].

## Mapa 3

### Área de aplicación de estrategias: Oriente Zaragoza



Fuente: Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2003). *Plan Parcial Oriente Zaragoza*, p. 21.

Se propusieron como acciones generales la zonificación de los usos de suelo que incluyera los usos mixtos, la jerarquización de los servicios y el equipamiento en subcentros urbanos, centros de distrito, corredores urbanos, centros de barrio y centros vecinales, así como espacios abiertos en “terrenos dedicados a la actividad agrícola [...] y áreas verdes de nivel barrial, localizadas en los corredores urbanos” (IMIP, 2003b, p. 92).

Respecto a este último punto, dada la escasez de espacios disponibles, se identificó la necesidad de “establecer acuerdos entre los desarrolladores y promotores” (IMIP, 2003b, p. 92) en tres aspectos que componen una propuesta muy interesante: 1) la creación de un fondo asociativo público-privado; 2) la construcción de un marco legal mediante los planes maestros que consintiera la transferencia

parcial de derechos de donación de todos los desarrollos comprendidos en el área de este plan, para crear un parque urbano; y 3) la promoción y adquisición del área destinada al parque por parte del Gobierno Municipal, contemplando el “interés ambiental [...] y recreativo de la ciudad” (IMIP, 2003, p. 92).

Otro plan parcial presentado durante 2002 para la zona sur de Ciudad Juárez fue el de “El Mezquital”. Esta área se determinó como espacio de conservación y protección ecológica por el Plan Director de Desarrollo Urbano de 1995; sin embargo,

Mediante la introducción de servicios e infraestructura básicos como el drenaje sanitario, el agua potable y la energía eléctrica, el Gobierno del Estado [en ese momento encabezado por Patricio Martínez García (1998-2004)], en un afán por satisfacer las necesidades de vivienda y con la intención de beneficiar a 2 500 familias, realizó un fraccionamiento, dándose por hecho que, en su momento, con el Gobierno Municipal resolvería la carencia de servicios públicos e infraestructura [IMIP, 2002, p. 9].

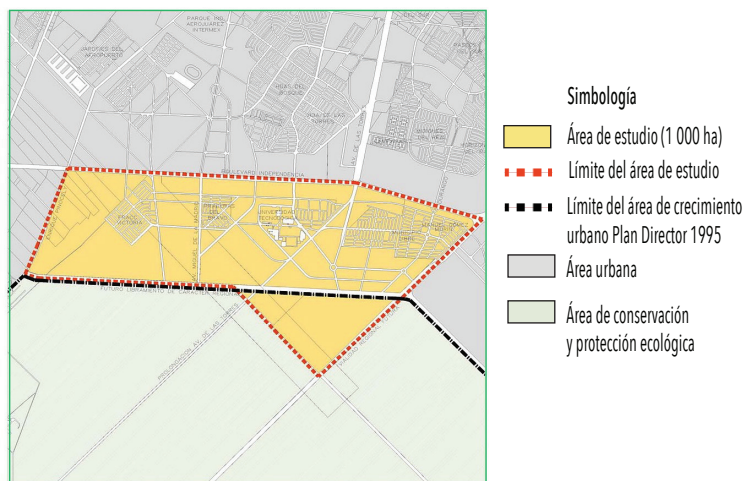
Este documento planteó la necesidad de modificar legalmente la zona disponible para el crecimiento urbano hacia el sur de la ciudad e integrar el área definida como “El Mezquital”, ubicada fuera del límite urbanizable de la ciudad, con la finalidad de regularizar las viviendas construidas en el interior de la misma, como se muestra en el Mapa 4. Pese a reconocer el gran déficit de espacios públicos dentro de la zona aprobada para urbanización, entre las estrategias para la integración paulatina de la zona de El Mezquital están las mismas que se han propuesto en los planes parciales anteriores:

[...] localización de corredores y centros de barrio y vecinales [...], crear espacios para el trabajo, comercio y el resto de los satisfactores sociales cerca de las zonas habitacionales [IMIP, 2002, p. 40].

Se destaca que, al ser una zona más reducida que las contenidas en otros planes parciales, las propuestas se aterrizaron de manera puntual.

## Mapa 4

### Regularización de la zona de El Mezquital



*Fuente:* Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2002). *Plan Parcial El Mezquital*, p. 18.

En conjunto, estos planes parciales dieron mayor alcance a las actividades del Plan de Desarrollo de 1995; sin embargo, el crecimiento poblacional y la dinámica urbana de la ciudad llevaron a que en 2002 apareciera una nueva actualización al Plan de Desarrollo Urbano, donde se subraya la incorporación de las zonas “El Barreal” y “Oriente San Isidro” como reservas de crecimiento, aunque para ese año no se elaboró ningún plan especial para dichas zonas. Posteriormente, en la actualización de 2003, tras exponer los problemas que se han venido presentando dado el “poco equipamiento, disperso e incompleto” (IMIP, 2016a, p. 18), se determinó como solución obvia “complementar la infraestructura y equipamientos faltantes” (IMIP, 2016a, p. 18).

Respecto a la “Zona Sur y Lote Bravo” y “Oriente Zaragoza”, se recomendó aplicar un criterio de integración mediante la generación de planes parciales o maestros de subzona,

[...] que implica adaptación y preservación de espacios abiertos existentes, principalmente acequias y drenes, espacios arbolados, así como mayores dotaciones para equipamiento colectivo y áreas verdes [IMIP, 2005, p. 167].

A su vez, el Plan de Desarrollo Urbano

[...] plantea las condiciones para la apertura de las reservas territoriales de crecimiento para la ciudad, ubicadas al suroriente, en las zonas denominadas El Barreal y Oriente San Isidro, considerada la primera como una reserva con una limitante técnica para la solución de infraestructura, por tratarse de una zona inundable [IMIP, 2004, p. 5].

Con lo anterior, se animó la generación de un Plan Parcial para “El Barreal” y “Oriente San Isidro”. Dicho plan surgió en 2004 bajo el gobierno de Héctor Murguía (2004-2007), y tras destacarse el equipamiento creado hacia el sur de la ciudad, se justifica la integración de la reserva (véase el Mapa 5), dada “la tendencia de crecimiento [que] se ha dado hacia el extremo sur de la Zona Sur, [el cual] rebasa el límite normativo impuesto en 1995” (IMIP, 2004, p. 12). Pese a ese límite en la zona, ya se habían desarrollado fraccionamientos por parte del gobierno municipal y estatal (IMIP, 2004, p. 17).

En 2004 los habitantes de la zona presentaban un grave rezago educativo y “las instalaciones [eran] insuficientes para cubrir la demanda” (IMIP, 2004, p. 37); además, pese a que

[...] el porcentaje de derechohabientes en general y el del IMSS<sup>11</sup> se encuentra muy por encima de otras áreas periféricas de la localidad, [...] en la zona no [existían] instalaciones públicas de salud [IMIP, 2004, p. 39].

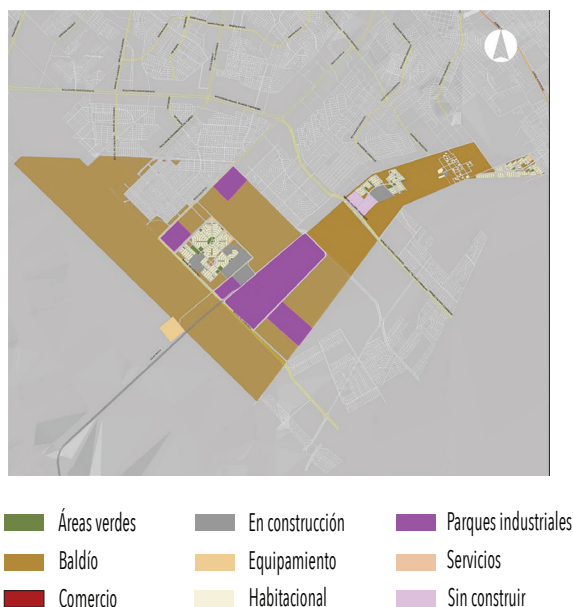
Por otra parte, dado que esta zona se encuentra en el interior de una cuenca cerrada, gran parte está sujeta a inundaciones. De ahí que se planteara, con miras al año 2020, equipamiento de distinta naturaleza para dar respuesta a las necesidades de la población, así como la generación de microcuencas para responder a la problemática del

<sup>11</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social.

manejo de agua pluvial, y sin más se aprobó la urbanización de la zona.

## Mapa 5

### Reservas El Barreal y Oriente San Isidro



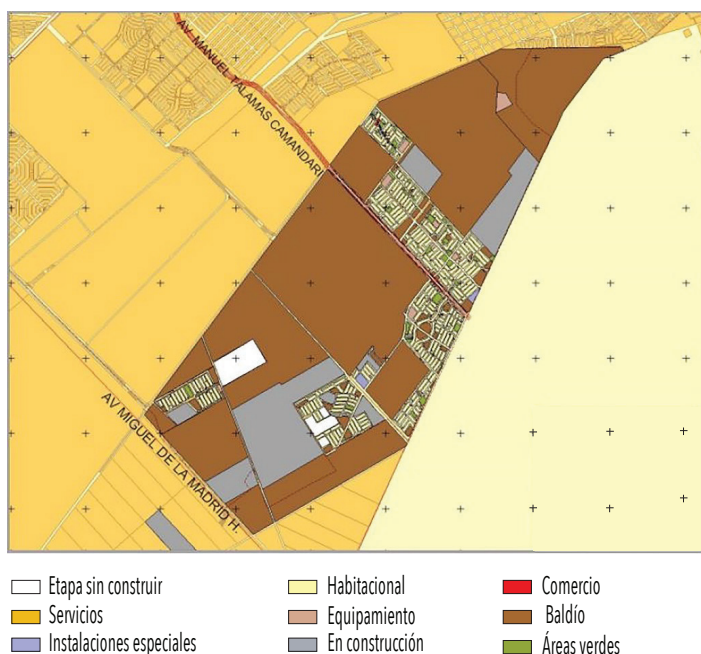
*Fuente:* Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2010). *Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez*, p. 119.

Luego, en 2005 se autorizó otra reserva urbana, pero esta vez promovida por el Gobierno del Estado bajo el mando de José Reyes Baeza (2004-2010), al oriente del área “El Barreal” y “Oriente San Isidro”, denominada “Oriente XXI 1a etapa” (véase el Mapa 6), la cual inició su ocupación hacia 2006 “con el desarrollo habitacional Senderos de San Isidro, [y] para el año 2008 se tenía un total de 559.38 hectáreas construidas con desarrollos habitacionales” (IMIP, 2016a, p. 35) destinados a personas con ingresos de hasta 3.99 salarios mínimos mensuales. Sin embargo, el equipamiento insuficiente llevó a que en 2014 se posicionara como la zona con mayor abando-

no de vivienda de la ciudad, estimando para su mejora e integración una inversión superior a los 388 millones de pesos (*Norte Digital*, 2014).

## Mapa 6

### Reserva Oriente XXI, 1a etapa

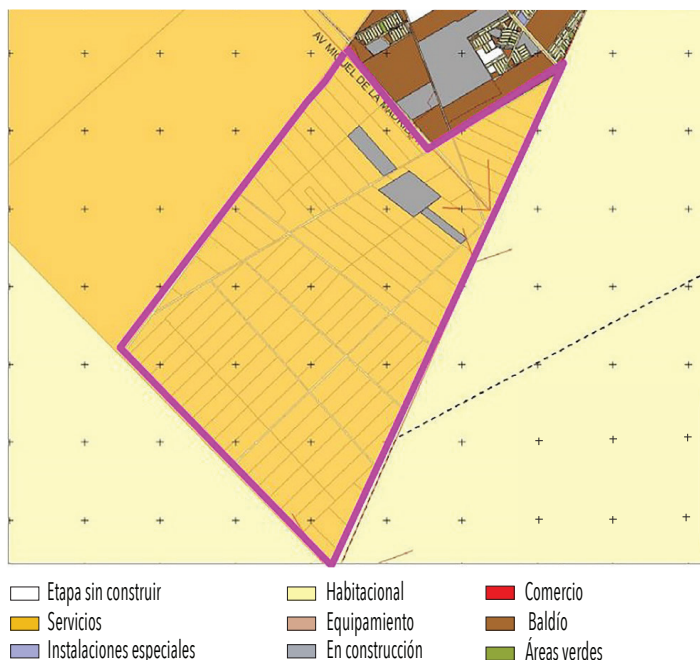


*Fuente:* Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2010). *Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez*, p. 116.

En 2007, pese a que la primera etapa aún no se encontraba consolidada, se decidió incorporar una segunda de Oriente XXI (véase el Mapa 7). Inmediatamente se designó la creación del fraccionamiento Jardines de Roma, pero hasta 2010 contaba con sólo “tres fraccionamientos, con aproximadamente 2 072 viviendas. [Restando] por ocuparse de esta reserva [...] 2 297.29 hectáreas” (IMIP, 2016a, p. 35).

## Mapa 7

### Reserva Oriente XXI, 2a etapa



*Fuente:* Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2010), *Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez*, p. 117.

Durante ese mismo año se integró otra reserva al sur, promovida por parte del Gobierno del Estado, denominada “San Isidro Zaragoza”, justificando su desarrollo con la aparente necesidad “de suelo para la construcción de viviendas de crédito Infonavit” (IMIP, 2010, p. 117); la reserva toma mayor relevancia

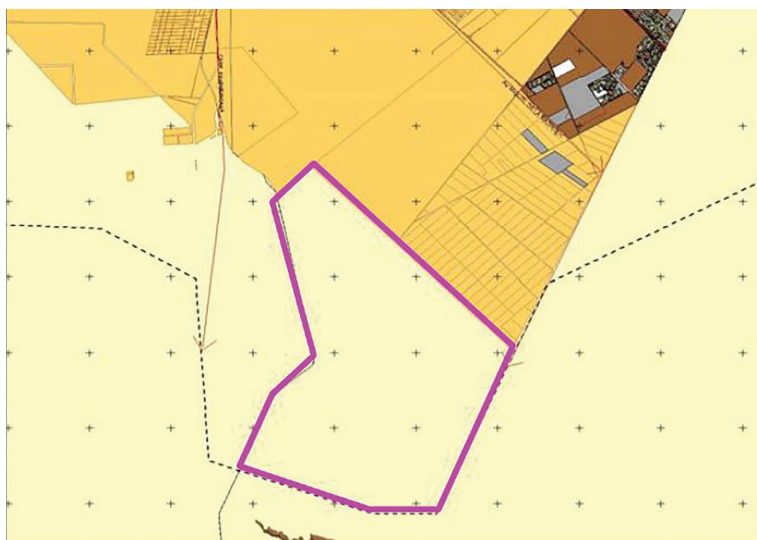
[...] al encontrarse el proyecto académico y territorial de largo plazo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) denominado “Ciudad Universitaria”, [encontrándose además] en el 2009 [...] en proceso de urbanización el fraccionamiento habitacional Sierra Vista, [así como dos etapas] del fraccionamiento Pedregal de San Isidro [IMIP, 2016a, p. 35].



Cabe destacar que el proyecto de “Ciudad Universitaria” de la UACJ ha sido enormemente criticado pues, al ser una propuesta de equipamiento público de gran alcance, se esperaba que su ubicación detonara la actividad educativa, cultural y comercial de la zona donde se erigiera; sin embargo, se decidió ubicarlo en una reserva adentrada en el desierto y alejada de toda fuente de dinamismo, como se muestra en el Mapa 8.

## Mapa 8

### Reserva San Isidro- Zaragoza



*Fuente:* Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2010). *Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez*, p. 117.

En 2010, de nuevo bajo el gobierno de Héctor Murguía (2010-2013), se realizó una nueva versión del Plan de Desarrollo Urbano, el cual tenía entre sus objetivos

[...] mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, con un adecuado ordenamiento territorial, con mantenimiento y dotación de equipamiento [y] la preservación del medio ambiente [IMIP, 2016a, p. 18].



Según se reconoce en el PDU 2010, en la ciudad se presentó

[...] un fenómeno de movilidad residencial intraurbana sin precedentes que rompe con las densidades que se tenían en el año 2000, siendo ahora las colonias del sur de la ciudad las que presentan mayor saturación, lo que hace algunos años sucedía con el sector norponiente de la ciudad [IMIP, 2010, p. 93].

Posterior a esta aseveración, se incluyeron tres nuevas zonas urbanizables al sur de la ciudad: el Valle, Independencia y del Desierto. Como estrategia de solución a las problemáticas generadas se planteó la sectorización de la ciudad para la aplicación de políticas urbanas con la finalidad de que cada zona alcance un mayor nivel de funcionamiento (IMIP, 2010, p. 302).

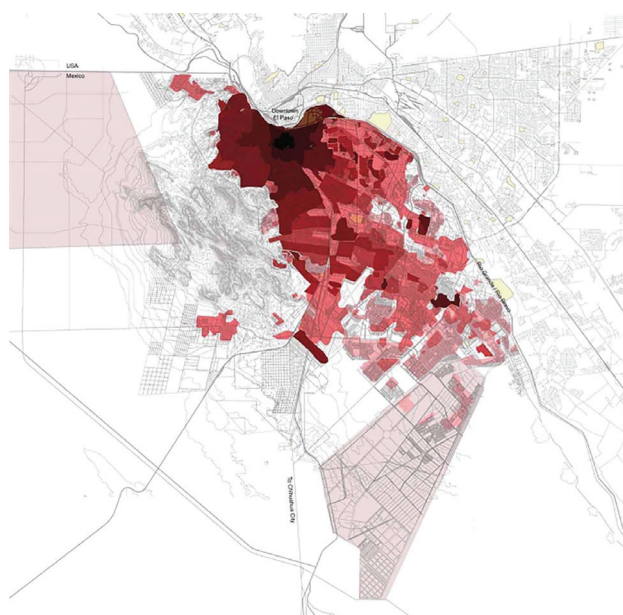
Como se observa hasta aquí, los planes de desarrollo urbano, sus actualizaciones o los planes parciales no han logrado detener ni prevenir la dispersión, la especulación de suelo, ni la construcción en masa de vivienda o parques industriales alejados del centro poblacional. Por el contrario, mediante algunos de estos planes, los gobiernos, tanto estatal como municipal, han logrado legitimar la expansión de la ciudad. La función otorgada al IMIP en este contexto es la de investigar y generar información, que los tomadores de decisiones desatienden en la mayoría de los casos; más aún, los políticos locales tienen parte activa en el Consejo Deliberativo del Instituto, lo que sin duda ha abonado al entorpecimiento de sus labores durante algunas administraciones municipales. En el Mapa 9 se puede observar cómo se ha ido dando la expansión de la ciudad con el paso del tiempo hasta llegar a las zonas aprobadas por el PDU 2010, situación lamentable pues, pese a que este documento presenta un diagnóstico muy completo de la población y del equipamiento necesario, se ve opacado por los proyectos que se aprobaron desde su publicación ese mismo año.

Finalmente, en 2016 se elaboró el Plan de Desarrollo Urbano Sostenible (PDUS) bajo el gobierno municipal de Armando Cabada (2016- 2021), el cual, según se señala, “presenta propuestas de consolidación, movilidad y accesibilidad para contrarrestar el modelo de ciudad 3D (distante, dispersa y desconectada)” (IMIP, 2016a, p. 9). El objetivo general del plan es:

[...] consolidar un modelo de ciudad sostenible que mejore la calidad de sus habitantes, [dirigiendo] sus estrategias hacia el control de la expansión de la mancha urbana y la consolidación de la ciudad [IMIP, 2016a, p. 9].

## Mapa 9

### Expansión urbana de Ciudad Juárez



■ 1856-1911

■ 1970

■ 1993-2000

■ 1913-1950

■ 1980

■ 2001-2007

■ 1960

■ 1990

■ Áreas del plan maestro  
recientemente aprobadas

*Fuente:* Díaz, G. (2011). *A contested landscape divided between meaning and disorder: Restructuring Ciudad Juarez*. Council of Educators in Landscape Architecture.

Aunque en este plan se ha delimitado un perímetro de contención para la ciudad, dotando de facilidades a las constructoras que desarrollen en el interior de la zona demarcada como prioritaria (véa-

se el Mapa 10), y se promueve la densificación de las áreas mediante la vivienda vertical y “la mezcla de usos de suelo y clases socioeconómicas que permitan construir una ciudad menos fragmentada” (IMIP, 2016a, p. 10), a la fecha la construcción de vivienda dentro del perímetro demarcado no ha mostrado mezcla de clases socioeconómicas. Más aún, los nuevos fraccionamientos carecen del equipamiento público necesario para los pobladores, y se ha sobrepasado la capacidad de las vialidades pues no se presentó un aumento o mejora en la infraestructura para dar abastecimiento a los nuevos usuarios.

Entre las actividades programadas para la zona sur de la ciudad se indicaron proyectos de equipamiento educativo y de cultura a corto, mediano y largo plazo dispuestos en los subcentros Sur y Sur Oriente, ubicados en Ramón Rayón con avenida De las Torres, y boulevard Talamás Camandari con boulevard Federico de la Vega, respectivamente; así como en los centros de distrito Zona Sur ubicados en avenida Manuel J. Clouthier y Lechuguilla, boulevard Zaragoza y avenida De las Torres, y boulevard Manuel Gómez Morín y Amado Nervo (IMIP, 2016b, pp. 8-10). Los proyectos incluyen museos, oficinas de gobierno, parques urbanos y otros que, de implementarse, impactarían de manera positiva el entorno de miles de personas que habitan el suroriente de la ciudad; sin embargo, a la fecha no se han visto avances en el cumplimiento de estos proyectos, mucho menos se han presentado los planes maestros.

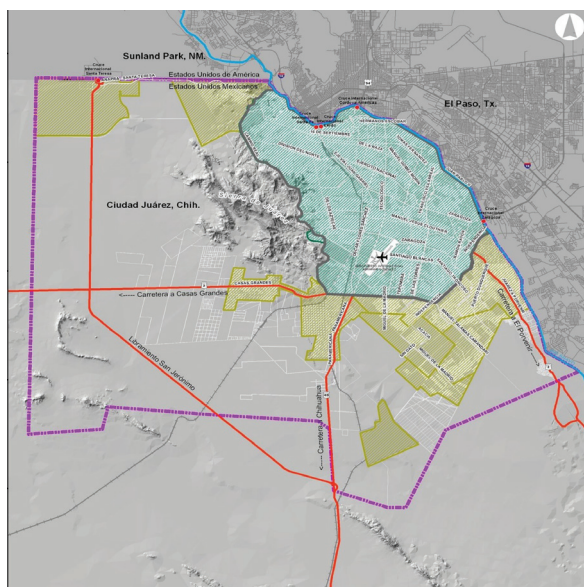
## 5. Conclusiones

La conformación de las ciudades se ha mantenido con un marcado patrón económico, por lo que es lógico pensar que las variaciones del mercado tienen un poder estructurador en la ciudad, cuyo impacto se ve transmitido a la sociedad, pues

[...] las regiones urbanizadas tienden a alejar a los sectores populares de las áreas centrales, [donde] el efecto distancia respecto a equipamiento y servicios, así como la relativa invisibilidad de estas poblaciones, las hace más vulnerables, reduce su salario indirecto (los bienes y servicios urbanos), y son víctimas de la exclusión territorial [Borja, 2012, p. 9].

## Mapa 10

### Zona de densificación prioritaria



Zonas de desarrollo urbano

Simbología	
● Cruce internacional	— Límite internacional
— Río Bravo	+ Ferrocarril
— Anillo vial periférico	— Traza Ciudad Juárez
— Vialidad regional	▨ Zona de densificación prioritaria (ZDP)
▨ Centro de población	▨ Polígonos fuera de la zona de densificación prioritaria (PFZDP)

*Fuente:* Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2016). *Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudad Juárez*, Capítulo II, Política Urbana, p. 25.

Esta latente desigualdad afecta no sólo a la población de escasos recursos, a quien se le restringe la vida en la ciudad, sino a toda la población, que ve limitada su capacidad de convivencia e intercambio por las barreras que impone la fragmentación del espacio urbano.

La propuesta a la crisis económica, social y territorial de las urbes radica en la reivindicación de la ciudad, la recuperación del valor ciudadano del espacio público, y la implicación activa de la población en el fortalecimiento de su derecho a la ciudad, el cual, según Lefebvre y Harvey, reside en la obtención de igualdad de derechos urbanos, tales como

[...] vivienda, espacio público y equipamientos de igual calidad, centralidad, movilidad, visibilidad, integración en el tejido urbano, a residir en el lugar que se ha elegido y a mantenerse en él [Borja, 2012, p. 20].

La importancia aquí permanece en la comprensión por parte de la ciudadanía de que éstos son derechos que les corresponden, pero que no llegarán por sí solos –sobre todo en el contexto de debilidad gubernamental y escasa legitimidad de la ciudad actual–, sino que es necesario construirlos a partir de la participación.

En Ciudad Juárez, particularmente, la expansión urbana presenta patrones económicos muy marcados, como se observa en el Mapa 11.

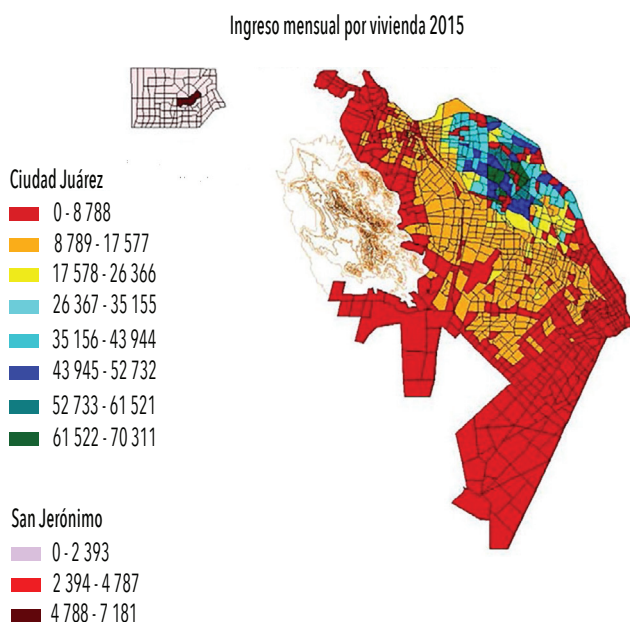
En el norte y oriente de la ciudad, sobre terreno plano, fértil y con alto valor monetario, se crearon fraccionamientos residenciales; el sur, sobre planicie alejado del centro y en terreno de menos valor, fue ocupado por personas con recursos limitados, pero con posibilidades de adquirir una casa; al poniente, sobre los lomeríos, se asentaron los que invadieron propiedades, disponían de pocos recursos y compraron lotes sin servicios a propietarios particulares o al municipio [Santiago, 2013, p. 372].

A este respecto, la disposición del equipamiento juega un papel clave en la mejora de las condiciones de vida de la población que ha sido ubicada y reubicada en las reservas promovidas por los gobiernos estatales y municipales desde hace más de catorce años. Lamentablemente, se puede asegurar que no ha sido la búsqueda del bien público lo que ha llevado a las autoridades a marcar el rumbo que el desarrollo urbano ha presentado durante este periodo, pues pese a que la mayoría de los planes de desarrollo urbano y planes parciales contienen investigaciones y estrategias o alternativas útiles para contrarrestar las problemáticas surgidas por el rápido crecimiento pobla-

cional –lo que indica un claro reconocimiento de la problemática–, en la realidad muy pocas de estas ideas se han llevado a la práctica y muchas de ellas quedaron sólo en el documento y nunca vieron la luz como acciones.

## Mapa 11

### Estimación del ingreso mensual por vivienda por TAZ\* 2015



\* División mínima geográfica dentro del límite del centro de población donde se tienen planes parciales con cálculos demográficos (IMIP, 2010, p. 284).

Fuente: Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2010). *Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez*, p. 282.

La acelerada adición de reservas para el crecimiento y los proyectos habitacionales que se dieron con cada una, sin importar si la zona previamente aprobada contaba con predios aún sin desarrollar, viviendas disponibles o equipamiento público, ha marcado a la ciudad y a su población tanto económica como socialmente. La inter-

vención de otros niveles de gobierno en el desarrollo urbano de la ciudad, en particular del Gobierno del Estado, ha sido por demás negativa pues, al promover reservas y proyectos lejanos, generó problemas al municipio que éste no puede resolver con sus recursos obtenidos localmente.

Además, lejos de beneficiar a la población económicamente vulnerable que se ha asentado en los fraccionamientos de reciente creación al suroriente, se le ha ocasionado que sufra las consecuencias de una mala planeación, obligándola a invertir importantes porcentajes de su ingreso en los trayectos necesarios para la realización de sus actividades cotidianas. No se puede decir que la ciudad haya experimentado progreso alguno respecto a las complicaciones urbanas; aparentemente sólo se ha trasladado de zona a la población vulnerable y se le ha traído al siglo XXI.

Pese a que el Plan de Desarrollo Urbano Sostenible (PDUS) 2016 presenta alternativas para la generación de vivienda dentro del perímetro de contención, hasta la fecha casi la totalidad de los proyectos habitacionales desarrollados dentro de estos límites no han sido de vivienda económica. La vivienda nueva construida es de nivel medio o medio alto, disponible para un segmento de la población que en realidad nunca tuvo dificultad en encontrar vivienda adecuada dentro de los límites planteados en la mancha urbana. Si bien se podría considerar que hubo avances en la inclusión de un ejercicio de participación de la población para su formulación, al final las presiones de otros sectores han logrado disminuir los efectos inicialmente planteados.

Se puede advertir la falta de mecanismos de inclusión establecidos para la participación ciudadana que habita las zonas en crecimiento, lo que limita el alcance de los planes de desarrollo urbano, planes parciales y en general del desarrollo urbano pues, como se mencionó en el segundo apartado, varias de las propuestas de los teóricos que han estudiado las problemáticas de la ciudad industrial —las cuales quedan bien ejemplificadas en Ciudad Juárez— están encaminadas precisamente a enriquecer los procesos técnicos con las necesidades y experiencias de la población.

Ésta es una tarea importante que no se ha realizado correctamente, pues no existe un protocolo de acción que establezca estrategias



de acercamiento y motivación para la participación de la población, así como métodos de colaboración y monitoreo que enriquezcan los análisis realizados. Sin embargo, más importante aún es lograr la confianza a través del cumplimiento de las propuestas enunciadas en los documentos oficiales, con lo que se lograría así sobrepasar el estigma político con el que se dictan y se cumpliría una función estratégica para toda propuesta de obra urbana. Sólo entonces se tendrá el impacto necesario para lograr una participación activa por parte de la población. Con esto en perspectiva, la población, en particular la más vulnerable, le puede dar un giro a la forma en que se ha llevado el desarrollo urbano de las ciudades industriales.

## Bibliografía

- Alexander, C. (1966). *A city is not a tree*. Londres: Council of Industrial Design.
- Baltazar, M. (2000). Iniciativa de decreto que crea la Ley General de Planeación para el Desarrollo Democrático, en su carácter de Ley Reglamentaria del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados*. Sesión del 28 de abril. [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2000/04/asun\\_886\\_20000428\\_1117567463.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2000/04/asun_886_20000428_1117567463.pdf)
- Borja, J. (2012). *El fin de la ciudad postmodernista y el derecho a la ciudad*. México. <https://www.jordiborja.cat/el-fin-de-la-ciudad-postmodernista-y-el-derecho-a-la-ciudad-mexico>
- Burgess, E. (1925). The growth of the city. An introduction to a research project. En J. Marzluff, E. Shulenberger, W. Endlicher, M. Alberti, G. Bradley, C. Ryan, U. Simon y C. ZumBrunnen (eds.), *Urban Ecology. An international perspective on the interaction between humans and nature* (pp. 71-78). Boston: Springer.
- Caraveo, B. (1993). El problema de la vivienda en Ciudad Juárez: los asentamientos humanos irregulares. *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 18(36), 156-167. <https://www.redalyc.org/pdf/859/85919840008.pdf>



- Castells, M. (1972). *La cuestión urbana*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Choay, F. (1994). Nueva Babel. El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad. *Revista Arquitectura Viva*, 35, 15-22.
- Costes, L. (2011). Del derecho a la ciudad de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna. *Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Urban*, 2, 89-100. <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1495/1990>
- Díaz, G. (2011). *A contested landscape divided between meaning and disorder: Restructuring Ciudad Juárez*. Council of Educators in Landscape Architecture (CELA).
- Fuentes, C. (2001a). El manejo del suelo urbano en las ciudades fronterizas mexicanas. *Comercio Exterior*, 51(3) 189-195. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/38/3/fuen0301.pdf>
- Fuentes, C. (2001b). Los cambios en la estructura intraurbana de Ciudad Juárez, Chihuahua, de monocéntrica a multicéntrica. *Frontera Norte*, 13(25), 95-118. <http://www.scielo.org.mx/pdf/fn/v13n25/v13n25a4.pdf>
- Fuentes, C. y Hernández, V. (2013). Segregación socioespacial y accesibilidad al empleo en Ciudad Juárez, Chihuahua (2000-2004). *Región y Sociedad*, 25(56), 43-74. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-39252013000100002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252013000100002)
- García, V. (2005). *La planeación urbana en Ciudad Juárez*. (Documento de Trabajo, 83). México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez / Instituto de Ciencias Sociales y Administración. <http://www3.uacj.mx/DGDCDC/SP/Documents/avances/Documents/2005/Avances%2083.%20Victor%20Garcia%20Mata.pdf>
- Gutiérrez, L. (1993). Ciudad Juárez en los sesenta: la estructura urbana en transición. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 18(36), 128-154. <https://www.redalyc.org/pdf/859/85919840007.pdf>
- Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. Estados Unidos: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*, 53, 23-40. <https://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city>

- IMIP (Instituto Municipal de Investigación y Planeación). (2002). *El Mezquitil. Plan Parcial*. México: Ayuntamiento de Juárez / Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
- IMIP (Instituto Municipal de Investigación y Planeación). (2003a). *Zona sur y Lote Bravo. Plan Parcial de Crecimiento*. México: Ayuntamiento de Juárez / Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
- IMIP (Instituto Municipal de Investigación y Planeación). (2003b). *Oriente Zaragoza. Plan Parcial de Crecimiento*. México: Ayuntamiento de Juárez / Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
- IMIP (Instituto Municipal de Investigación y Planeación). (2004). *Plan Parcial El Barreal y Oriente San Isidro*. México: Ayuntamiento de Juárez / Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
- IMIP (Instituto Municipal de Investigación y Planeación). (2005). *Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez, 2003 actualizado a 2004*. México: Ayuntamiento de Juárez / Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
- IMIP (Instituto Municipal de Investigación y Planeación). (2010). *Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez, 2010*. México: Ayuntamiento de Juárez / Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
- IMIP (Instituto Municipal de Investigación y Planeación) (2016a). I. Diagnóstico. En *Plan de Desarrollo Urbano Sostenible 2016*. México: Ayuntamiento de Juárez / Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
- IMIP (Instituto Municipal de Investigación y Planeación). (2016b). VI. Programación. En *Plan de Desarrollo Urbano Sostenible 2016*. México: Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua / Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
- Iracheta, A. (1998). Una visión de la planeación mexicana. En S. González López (coord.), *Desarrollo regional y urbano en México a finales del siglo XX*. Tomo I. *Teorías y metodologías en ciencias regionales y urbanas* (pp. 23-47). México: Amecider / UNAM / UAEM.

- Koolhaas, R. (1995). *The generic city*. Nueva York: The Monacelli Press.
- Lefebvre, H. (1968). *El derecho a la ciudad*. España: Península.
- Merino, M. (2007). *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Nostra.
- Molano, F. (2016). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Folios*, 44, 3-19. <http://www.scielo.org.co/pdf/folios/n44/n44a01.pdf>
- Norte Digital. (2014). Concentra Oriente XXI 4 mil casas abandonadas. *Norte Digital*. Ciudad Juárez, Chihuahua. <https://es.scribd.com/document/234939357/Periodico-Norte-edicio-n-del-di-a-24-de-julio-de-2014>
- Romo, M., Córdova, G., Rubio, R. y Brugués, A. (2008). *Zonificación y ordenamiento ecológico y territorial del municipio de Juárez*. México: Fondo Mixto Conacyt / Gobierno Municipal de Juárez / El Colegio de la Frontera Norte.
- Sánchez, G. (1996). Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 86, 707-731. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3439/4039>
- Santiago, G. (2013). *Políticas federales e intervención empresarial en la configuración urbana de Ciudad Juárez, 1940-1992*. México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez / El Colegio de Michoacán.
- Taylor, L. (2003). Los orígenes de la industria maquiladora en México. *Comercio Exterior*, 53(11), 1045-1056. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/59/7/RCE.pdf>

## Acerca de los autores

**Leticia Abigail Pérez Pulido** es licenciada en Arquitectura por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) y maestra en Acción Pública y Desarrollo Social por El Colegio de la Frontera Norte (Colef), con línea de especialización vinculada a temas de gestión y política urbanas. Actualmente se encuentra inscrita en el programa de Doctorado en Estudios Urbanos en la UACJ. Colaboró en un

proyecto de investigación relacionado a temas de infraestructura y desarrollo en la frontera sur de México por parte del Colef. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2633-934X>

Sus publicaciones incluyen:

Pérez, L. A. y Romo, M. L. (2019). Modelo analítico de justicia socioterritorial: implicaciones de la expansión urbana en el desarrollo social. *Economía, Sociedad y Territorio*, 19(61), 479-506. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11162841007>

López, A., Llera, F., Pérez, L. A. y Simental, J. (2020). Modelo de urbanización y desigualdad urbana. El caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, México. *Terr@ Plural*, 14, 1-20. <https://revistas2.uepg.br/index.php/tp/article/view/16215/209209213739>

**María de Lourdes Romo Aguilar** es licenciada en Geografía por la Universidad de Guadalajara, maestra en Administración Integral del Ambiente por El Colegio de la Frontera Norte (Colef) y doctora en Ciencias Sociales, con especialización en Relaciones de Poder y Cultura Política, por la Universidad Autónoma Metropolitana. Es profesora-investigadora del Colef, adscrita al Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente, y desde julio de 2015 a la actualidad funge como Directora General Noroeste en El Colegio de la Frontera Norte. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Ha coordinado diversos proyectos de investigación y cuenta con diversas publicaciones sobre temas urbanos y medioambientales a nivel nacional e internacional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6380-2770>

Entre sus publicaciones destacan:

Romo, M. L., Chávez, R. y Pérez, L. A. (eds.) (2021). *Elementos para la agenda de política pública en materia de infraestructura de transporte y logística para el desarrollo regional en la frontera Chiapas-Guatemala*. México: Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial / CIESAS / CIDE/ Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora / El Colegio de la Frontera Sur.

Romo, M. L., Córdova, G., Contreras, C., Aguilar, I., Rodríguez, H., Colin, S. y Martínez, V. (2012). *Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Coahuila*. Mé-

xico: Sedesol / Gobierno del Estado de Coahuila / El Colegio de la Frontera Norte. [http://www.segucoahuila.gob.mx/admin/uploads/Documentos/modulo23/peduot\\_coahu\\_2012jul01\\_pre.pdf](http://www.segucoahuila.gob.mx/admin/uploads/Documentos/modulo23/peduot_coahu_2012jul01_pre.pdf)

Romo, M. (2007). Vulnerabilidad a riesgos ambientales. *Ciudades*, 74, 31-39. <http://www.rniu.buap.mx/edit/revistas/contenido.php?id=74&opcion=num>

Recepción: 25 de enero de 2019.

Aceptación: 4 de febrero de 2020.