



Centro de Estudios Internacionales

## Sálvese quien pueda

Reflexiones acerca de la configuración urbana de Ciudad

Juárez en el presente

Tesis

que para obtener el título de

Licenciado en Política y Administración Pública

presenta

Cruz Nicolás Almada Corral

Director: Fernando Escalante Gonzalbo

Ciudad de México, 2024

*A mi madre, que caminando aprendió a querer la ciudad y ahora  
se esfuerza por defenderla.*

## AGRADECIMIENTOS

Escribir esta tesis fue un proceso intelectual y emocionalmente difícil por igual. Años han pasado desde que propuse el tema, desde que empecé a leer. En este tiempo, muchas personas me han acompañado, cuidado, querido, tenido paciencia. Sin ellas, esto no sería posible.

Primero, a mis papás y hermano: aquí no cabe tanta gratitud. Les amo.

A Aldo, Ale, Lizzy, Flori, Paloma, Angie y Delmar que me conocieron antes de que me conociera a mí mismo y me enseñaron a ser amigo. Su cariño me sostiene.

A Luis Flavio, eterno compañero de bici, caminatas y *trips*: tu mirada me cambió el mundo.

A Bilo, compañero de textos, a quién le debo mi idealismo. A Ramonetti: gracias por tu cariño, tu risa, tu paciencia, tu perdón; fue un honor crecer contigo. A Canela, sin la que no hubiera acabado. A Rodrigo, sin él que no hubiera querido acabar.

A toda mi generación: les guardo un cariño y una confianza sólo posible después de tantos años de leer, escribir, comer, pensar, dormir, crecer juntas.

A Fiacro, que me ayudó a ordenar mi pensamiento. A Grecia, que me acompañó a escribir.

A María Fernanda, por abrirme la puerta. A Vianney, por su cariño. A Abel y a Diógenes, por su sabiduría.

Finalmente, agradezco a Fernando Escalante por su guía, su entrega y por haberme regresado la curiosidad, las ganas de aprender y la convicción de que el trabajo intelectual importa. Gracias por mostrarme la sacralidad de la enseñanza.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
EL PROYECTO DEL EX HIPÓDROMO GALGÓDROMO	8
EL PANORAMA	24
EL CIERRE DE LOS FRACCIONAMIENTOS	41
EQUIPAMIENTO URBANO	62
El caso de Ciudad Juárez	68
A MODO DE CONCLUSIÓN	82
BIBLIOGRAFÍA	90
Documentos	97
Planes e informes	99
Conferencias y entrevistas	100
Leyes	101
Notas periodísticas	101

“...no hablo de la ciudad sino de aquello en  
lo que a través de ella nos hemos  
convertido”

Giandomenico Amendola (parafreando a  
Rainer Maria Rilke, del *Diario Florentino*)

## INTRODUCCIÓN

Es bien sabido que la introducción, aunque sea lo primero que se lee, es lo último que se escribe. No es ningún misterio: hay que saber qué se introduce y los textos tienen esa traviesa cualidad de, a medio camino de ser escritos, empezar a tratar de otra cosa. Por supuesto, si se es “científico” no debería suceder tal cosa.<sup>1</sup> Si se empieza con una pregunta de investigación clara, lo que sigue es contestarla y escribir las conclusiones (que, cuando se es “científico”, suelen decir algo así como “al momento de operacionalizar las variables se encontraron dificultades que nos impiden descartar completamente la hipótesis alternativa o explicar la correlación encontrada”).

Pero esta no es —una disculpa— una tesis “científica”. Lo que sí es —espero que al final, el lector esté de acuerdo— es una reflexión seria. Empezó con la lectura e investigación, continuó con la escritura, pero no se acaba con ésta, aunque resulte necesario poner un punto final. En este sentido, se parece mucho al deambular. En el proceso se define el camino, a veces hay que retroceder y, al final, con lo que nos quedamos es con algunos puntos conectados entre sí por nuestro andar.

---

<sup>1</sup> Por supuesto, todo depende de la definición de ciencia que se tome. Cuando digo “ciencia” —así, entre comillas— me refiero al modelo de ciencia que supone la búsqueda de leyes universales, parte de una hipótesis y utiliza “datos duros”. Es decir, el modelo que, equívocamente, se ha equiparado con rigor intelectual. Para una explicación detallada de este tema, véase: Fernando Escalante Gonzalbo, *Se supone que es ciencia: Reflexiones sobre la nueva economía*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2016.

Como el título lo sugiere, el tema que trataré es la dimensión urbana de Ciudad Juárez. Por supuesto, no es una exploración exhaustiva, aunque fuese posible hacer una. Decía Agustín Hernández Aja que el barrio es la unidad mínima de la ciudad, porque es el espacio del que es posible apropiarse.<sup>2</sup> Su tamaño funcional, el que corresponde a un recorrido medio de 15 minutos a pie, es el área de la que es posible, verdaderamente, ser parte. Cada barrio tiene sus formas, su dinámica y una complejidad tan vasta que sólo quiénes lo habitan pueden aprehender. Hace unos años, buscando dónde vivir, una amiga se detuvo a comprar un jugo. Antes de seguir su camino, preguntó al vendedor si la zona era segura. A medio asentir, el señor se detuvo, titubeó un momento, se encogió de hombros y respondió, “Sí, pero tiene que hacer *barrio*” —ofreciéndole así un curso *express* de sociología urbana por la módica cantidad de 20 pesos (medio litro de jugo de naranja incluido).

Sentirse parte de una ciudad entera es siempre, entonces, un ejercicio de extrapolación. Y querer hablar de ella en su totalidad será siempre reduccionista. No obstante, a veces hace falta. Como en este caso. En mi investigación logré identificar tendencias presentes en toda la ciudad; políticas públicas y prácticas administrativas en materia urbana que se han implementado en toda su extensión territorial. A pesar de que sus efectos pueden ser muy variados según la colonia que se trate y, por supuesto, valdría la pena, después, regresar a esa complejidad, me interesa, primero, dar cuenta de ellas. Señalar cuáles son, cómo funcionan y qué efectos tienen.

---

<sup>2</sup> Agustín Hernández Aja, “Barrios y equipamientos públicos, esencia del proyecto democrático de la ciudad.”, *Documentación Social*, 2000, n. 119, p. 87.

Juárez se distingue por ser una ciudad geográficamente muy segregada. En los últimos años, como en todo el mundo, la tendencia a agruparse según nivel socioeconómico en enclaves cerrados se ha disparado como resultado de un esfuerzo de habitar en oasis de seguridad y orden blindados de los problemas y peligros de la ciudad. Lo veremos más adelante. No obstante, quiero enfatizar, de una vez, que la idea de que es posible aislarse de las consecuencias de un desarrollo urbano que propicia la miseria, exclusión y falta de oportunidades para un gran sector de la población es, para ponerlo llanamente, una ilusión. En este sentido, hablar de la ciudad en su conjunto es útil para refutar esta ficción o, al menos, para señalar su naturaleza como tal.

En las siguientes páginas, el lector encontrará algunos elementos que permiten bosquejar el desarrollo urbano de Ciudad Juárez en la última década. Los temas que trato con profundidad tienen dos funciones. Por un lado, creo que son relevantes en sí mismos y es imperativo señalar su importancia. Por otro, considero que todos los casos sugieren una misma postura frente al desarrollo urbano. Me adelanto, pero vale la pena plantear el argumento muy sintéticamente de una vez.

En la última década, el crecimiento de la ciudad ha tendido a agudizar las condiciones de miseria y exclusión social de muchos juarenses. La provisión de bienes y servicios públicos por parte del gobierno municipal es mínima se trate de áreas verdes, centros comunitarios, servicio de alumbrado o de agua potable. No significa que estos bienes no existan en la ciudad, sino que su provisión se ha vuelto un asunto privado. Su uso está limitado a quienes tienen el poder adquisitivo para garantizarse su acceso.

Además de la privación de un gran sector de la población de los servicios y bienes necesarios para una vida digna, la distribución de bienes privados se distingue por requerir

de barreras que limiten el acceso. Estas barreras agrupan a las personas según sus ingresos. Las divisiones entre clases sociales adquieren, en este contexto, nuevas dimensiones. Son, para decirlo en una frase, la afirmación espacial de mundos distintos. Al fragmentar el espacio urbano, obstruyen la movilidad, es decir, el libre y eficiente tránsito. La ciudad se configura entonces como un conglomerado de enclaves cerrados, separados y desiguales.

Por otra parte, la segregación urbana de Ciudad Juárez se distribuye en zonas geográficas bien definidas. Las áreas más alejadas del centro se caracterizan por tener un menor valor catastral gracias a su baja consolidación urbana. La vivienda más barata se construye en esas zonas, a pesar de que no existe la infraestructura urbana, ni el equipamiento público necesario para ofrecer servicios básicos a la población que se instala ahí: no hay transporte, ni escuelas, ni alcantarillado. Pero sí vivienda de interés social que se compra y se abandona sistemáticamente.<sup>3</sup> Desde 2010, Ciudad Juárez se distingue por ser el municipio con más casas abandonadas del país.<sup>4</sup>

Al estudiar la evolución de la ciudad a lo largo de la década de 2010, un elemento es consistente: las decisiones, prácticas o políticas en materia urbana privilegian, consistentemente, los intereses de la industria inmobiliaria. A veces se reconoce que así es

---

<sup>3</sup> Las mínimas o nulas condiciones de habitabilidad que orillan a las personas a abandonar sus casas (Leticia Peña Barrera y Lidia Sandoval Rivas hacen un excelente trabajo en identificarlas en “Ciudad Juárez: deterioro y abandono de vivienda”, *Ciudades*, 2017, núm. 117, pp. 28-36.) son resultado de la falta de vinculación entre los distintos niveles de gobierno. Están, por un lado, las políticas nacionales de financiamiento de la vivienda y, por otro, las políticas municipales de desarrollo urbano. Esta situación ha ocasionado que la construcción de vivienda de interés social responda, antes que nada, a la especulación inmobiliaria. Sobre este tema, véase: Gabriela Alarcón, *Índice de competitividad urbana 2014: ¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México*, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C, 2014.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 74.

y se ofrecen razones. Por ejemplo, que la inversión del sector empresarial ahorrará dinero al municipio. Resulta que no es verdad, o, al menos, que la cosa es, como suele serlo, bastante más complicada. A veces simplemente se supone que los intereses de los desarrolladores empatan perfectamente con los de la población en general. Para decirlo en una frase: se confunde el desarrollo inmobiliario con el desarrollo urbano.

En los capítulos siguientes, el lector encontrará una serie de ejemplos que permiten identificar el alcance de estas tendencias. Aunque en principio no parezcan estar relacionados—¿qué tiene que ver un proyecto elaborado en el sexenio de Calderón con una práctica local de cambiar terrenos por semáforos con la decisión de construir viviendas de interés social en fraccionamientos cerrados?—todos ellos responden a una misma manera de entender el desarrollo urbano y relacionarse con él. Me sirvo de información documental—en algunos casos notas y reportajes periodísticos, en otros, publicaciones oficiales de políticas públicas, oficios y otros documentos técnicos—para explorar en qué consiste cada caso particular al que me aproximo. Por medio de estos, es posible identificar elementos generales que condicionan el rumbo de la ciudad. A través de ellos, el bosquejo anterior se va haciendo cada vez más claro.

Una última cuestión, antes de comenzar. A lo largo de esta tesis, remito constantemente a la violencia y crisis de seguridad que se vivió en Ciudad Juárez entre 2008 y 2012 por considerarla una parte importantísima del contexto local. La experiencia de la violencia condicionó el actuar de las personas, las alternativas que se consideran razonables y posicionó a la seguridad como elemento prioritario en la toma de decisiones. Por su parte, la evolución de la elaboración simbólica de la crisis y su cambio en el tiempo es también es una parte fundamental de la historia de Ciudad Juárez en la última década.

Su importancia en el imaginario social y político de la ciudad no debe ser subestimado. No me interesa, sin embargo, comprobar la existencia de un nexo causal entre la crisis y la configuración urbana de la ciudad. Para eso, sería necesario aislar el efecto de la primera de todos los otros factores, actores e interacciones —de lo más interesantes— que dan forma a eso que llamamos Juárez y, en el proceso, privarme de la complejidad de los fenómenos de los que busco dar cuenta.

Habiendo dicho lo anterior, es hora de empezar a indagar cómo evolucionó la ciudad en los últimos años y cómo se ve ahora. Comencemos con un caso ejemplar.

## EL PROYECTO DEL EX HIPÓDROMO GALGÓDROMO

El 30 de enero de 2010, un estudiante de preparatoria decidió celebrar su cumpleaños número dieciocho en su casa, en la colonia Villas de Salvárcar, en el sureste de Ciudad Juárez, Chihuahua. Esa tarde, se reunieron 60 jóvenes, de entre 15 y 20 años, a festejarlo. Unos minutos antes de la medianoche, llegaron 4 camionetas al lugar. Descendieron de ellas 20 hombres armados que, sin demora, ni reparo, comenzaron a disparar a los presentes. Murieron 15 personas esa noche. El más pequeño aún cursaba la secundaria. Tenía 15 años. Otros 10 fueron gravemente heridos.<sup>5</sup> Parece ser que los asesinos se equivocaron de lugar.<sup>6</sup>

Felipe Calderón, que se encontraba de viaje en Japón, declaró, sin molestarse en hacer averiguaciones, que se trataba de una disputa entre pandillas.<sup>7</sup> Era la respuesta predeterminada del gobierno; no hacía falta ni investigar: “si los mataron, es porque en algo andaban”. Cito a Fernando Escalante, para ponerlo en contexto:

En la prensa mexicana de esos años, entre 2007 y 2012, aparecían casi cotidianamente comunicados [de alguna autoridad pública] que daban cuenta de masacres, enfrentamientos, atentados. Se explicaban en general mediante una alusión genérica al crimen organizado. A veces se mencionaba la competencia entre un par de grupos concretos, y se atribuían los hechos a uno u otro. Pero muy rara vez aparecían ni los

---

<sup>5</sup> “Masacre de Salvárcar: ¿qué ocurrió?”, *Milenio*, Ciudad de México, 16 de mayo de 2020 (sec. Digital).

<sup>6</sup> Rubén Villalpando, “Se cumplen 10 años de crimen en Villas de Salvárcar; de 15 agresores, sólo 4 encarcelados”, *La Jornada*, Ciudad Juárez, 1 de febrero de 2020 (sec. Política).

<sup>7</sup> Rubén Villalpando, “Gómez Mont ofrece disculpas por palabras equivocadas de Calderón”, *La Jornada*, Ciudad Juárez, 9 de febrero de 2010 (sec. Política).

nombres de las víctimas ni las pruebas en las que pudiera fundarse la imputación que los hacía “miembros del crimen organizado”. Esa retórica, por llamarla de algún modo, es uno de los hechos más significativos del periodo. Subrayo de entrada dos de sus rasgos más notables: por sistema la violencia se explica mediante un relato casi abstracto, estereotipado, reiterativo e imposible de verificar, en que los “cárteles” compiten entre sí, y son en realidad los únicos actores, en todo caso los únicos actores con iniciativa y por otra parte las víctimas permanecen anónimas, aunque más o menos explícitamente asociadas con la delincuencia.<sup>8</sup>

Diez días después de la masacre, el entonces secretario de gobernación, Fernando Gómez Mont, se disculpó en nombre del gobierno federal con los familiares de las víctimas por el “error de comunicación” que hizo creer al presidente que se trataba de pandilleros y no víctimas “inocentes y [sic] deportistas y estudiosas”.<sup>9</sup>

A pesar de los miles de muertos que vendrían después, la matanza en Salvárcar sería recordada con singularidad. Las razones pueden ser muchas y sería imposible imputar inequívocamente la causa a alguna. No por eso deja de ser interesante. Los hechos fueron brutales, pero no insólitos. La tasa de homicidios se había disparado en los años anteriores. Un dato para orientarnos: en 2007, en el estado de Chihuahua, se registraron 19.6 homicidios por cada 100 mil habitantes. En 2009, la tasa de homicidios llegó a 108.5 por cada 100 mil personas.<sup>10</sup> En ese clima de violencia, la brutalidad de los hechos concretos se perdía en el panorama. Las noticias informaban diario que se había encontrado algún número de cadáveres sin molestarse en dar nombres o señas de quiénes podrían ser. No era

---

<sup>8</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, *El crimen como realidad y representación: contribución para una historia del presente*, El Colegio de México, Ciudad de México, 2012, p. 40 (en adelante, *El crimen...*).

<sup>9</sup> Rubén Villalpando, “Gómez Mont ofrece disculpas por palabras equivocadas de Calderón”, *op. cit.*

<sup>10</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, “Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso”, *Nexos*, enero 2011 (en adelante, “Homicidios...”).

importante. Se reportaban los muertos para permitir dimensionar la magnitud de la crisis. Nada más.

La edad puede quizá explicar algo de la indignación. Eran más jóvenes que la mayoría de los muertos, pero no por mucho. En 2009, 20% de los hombres víctimas de homicidio tenían entre 18 y 24 años.<sup>11</sup> En octubre de ese mismo año, la ciudad volvería a escandalizarse al despertar con la noticia de que un comando armado, otra vez, había acribillado a decenas de jóvenes en una fiesta de cumpleaños. La colonia Horizontes del Sur, casi colindante con Villas de Salvárcar, era el escenario de la tragedia. El saldo fue de 14 muertos y 20 heridos de gravedad.<sup>12</sup> No sería la última vez.

Quizá fue lo absurdo de la tragedia la que la volvió memorable. No hubo un enfrentamiento, un intento de asalto, no fue posible trazar ningún nexo entre las víctimas y los victimarios. Esto indica que el episodio fue un error de información en medio de un clima tal que derivó en la muerte de 15 jóvenes.

Cualesquiera que fueran las razones para generar entre los habitantes de la ciudad una reacción distinta a la triste resignación habitual, las declaraciones insensibles de Calderón no fueron bien recibidas. A 12 días de la masacre, el presidente se trasladó a la ciudad para discutir algunas modificaciones a la estrategia de la lucha contra el crimen organizado. A esta conferencia le llamó *Todos Somos Juárez*.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Salvador Cruz, “Homicidio masculino en Ciudad Juárez. Costos de las masculinidades subordinadas”, *Frontera Norte*, núm. 46, 2011, p. 249.

<sup>12</sup> Rubén Villalpando y Miroslava Breach, “Nueva masacre en una fiesta en Juárez; 14 muertos y 20 heridos”, *La Jornada*, Ciudad Juárez, 23 de octubre de 2010 (sec. Política).

<sup>13</sup> Felipe Calderón Hinojosa, “Todos Somos Juárez”, Ciudad Juárez, 11 de febrero de 2010, (conferencia).

Fuera del recinto, muchas personas se congregaron a protestar. La policía arremetió contra ellos. Entre los gritos, se alcanzó a escuchar la voz de un señor: “Mataron a mi hijo, ¿qué quieres que haga? ¿Qué me quede callado?”.<sup>14</sup> Entre cuatro policías lo cargaron para expulsarlo del lugar.

Dentro, las participaciones fueron interrumpidas por Luz María Dávila, madre de dos de las víctimas, sus hijos, de 16 y 19 años. Transcribo aquí sus palabras:

Yo no le puedo decir bienvenido, porque para mí no lo es. Nadie lo es. Porque aquí ya son más de dos años que se están cometiendo asesinatos, se están cometiendo muchas cosas y nadie hace nada. Y yo quiero que se haga justicia, no nada más para mis dos niños, sino para todos los demás niños. [...] Yo quiero que esto se haga bien, que Juárez sea el Juárez de antes. Aquí Juárez está en luto. No es justo. Mis muchachitos estaban en una fiesta. Quiero que usted se retracte de lo que dijo, que eran pandilleros. Mentira. [...] Le apuesto que si a usted le hubieran matado a un hijo, usted debajo de las piedras buscaba al asesino, siendo que como yo no tengo los recursos, yo no los puedo buscar. ¡No, no, siempre dice lo mismo señor presidente! Y aquí no se arregla nada, todo sigue peor. Es la verdad. En mi casa están tendidos ahorita, ahorita estamos en el novenario. [...] Póngase en mi lugar a ver qué siento yo que yo no tengo a mis hijos y eran los únicos dos hijos. [...] No diga por supuesto, presidente, ¡Haga algo por Juárez! Que Juárez se vea como antes era Juárez, no como el sangriento que está ahorita [*sic*].<sup>15</sup>

La respuesta del gobierno se llamó, haciendo alusión la conferencia, *Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la ciudad*. Era una política para atender la crisis de seguridad de forma integral. Se distinguía, por eso, de las anteriores que sólo contemplaban la intervención policiaca y militar, convoyes y metralletas. Esta vez el gobierno federal se comprometió a llevar a cabo 160 acciones concretas mediante la coordinación de los tres

---

<sup>14</sup> *Loc. cit.*, La grabación de los hechos se puede consultar en: [https://www.youtube.com/watch?v=grvc\\_Rq4hA0&ab\\_channel=Comandantev](https://www.youtube.com/watch?v=grvc_Rq4hA0&ab_channel=Comandantev).

<sup>15</sup> *Loc. cit.*

niveles de gobierno en temas de seguridad, economía, empleo, salud, educación, deporte, cultura y desarrollo social.<sup>16</sup>

Vale la pena reparar en la naturaleza de las acciones, porque remiten a una manera específica de entender la crisis. La idea era que la falta de oportunidades ocasionaba la desintegración del tejido social. Llama la atención que no se defina qué exactamente debemos entender por tejido social; aparentemente, debería ser obvio. Quizá soy la excepción, pero a mí, no me lo parece. Me parece más bien vago, impreciso. Y, por eso, se me ocurre que es muy útil. Me detengo en esto un momento.

El concepto de tejido social ha sido usado particularmente en textos de divulgación y proyectos de incidencia social como una metáfora para hacer alusión a redes comunitarias, vínculos de confianza o interacciones sociales. No obstante, no existe literatura teórica que se encargue de definir cabalmente el concepto. Su uso es, más bien, instrumental. Fabrizio Larusso es elocuente en las implicaciones de este hecho:

[...] no se cuenta con literatura teórica propiamente dedicada al tejido social, aunque existe, por otro lado, un amplio abanico de textos divulgativos, políticos, sociales y académicos que utilizan la metáfora del tejido social para referirse, desde distintos campos de interés, finalidades y disciplinas, a realidades muy heterogéneas como, entre otras: sociedad, movimientos, asociaciones, *clusters*, grupos, colectivos, comunidades, proyectos de cooperación y seguridad ciudadana, entramados comunitarios, sujetos de políticas públicas, acción de partidos políticos, cohesión, confianza y capital social [...] Estos trabajos, finalmente, no aclaran límites y alcances del concepto de tejido social, a veces se refieren a términos afines, o bien, lo abordan instrumentalmente o de forma acotada al proyecto que están describiendo [...]<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Oficina de la Presidencia de la República Mexicana, Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad: Avances a los 100 días, s.p. i., 2010.

<sup>17</sup> Fabrizio Larusso, “Relación y tejido social: una panorámica conceptual a través del enfoque de la sociología relacional”, *O público e o privado*, núm. 38, enero-abril 2021, pp. 262.

Por otra parte, la idea del tejido social casi siempre se usa para hablar de su desintegración. Nuevamente, Larusso:

La narrativa común es que algún equilibrio se rompió y debe ser reconstituido, incluso respetando formas de una suerte de pasado perdido o de la tradición, con el fin de afrontar las violencias y descomposiciones en la sociedad que, muchas veces, aparecen como fenómenos despolitizados que hay que subsanar mediante programas de reconstrucción o intervenciones puntuales.<sup>18</sup>

Para decirlo de otra forma, la idea del tejido social remite a una idea difusa de civilidad que, supuestamente, había antes y que, por virtud de su existencia, volvía inconcebible la barbarie de estos tiempos. Es una narrativa que deja poco espacio para preguntarse por asuntos concretos, por dinámicas complejas y heterogéneas. Explica poco, pero abarca mucho. En este sentido, resulta particularmente conveniente para justificar acciones gubernamentales tan variadas como las incluidas en el programa *Todos somos Juárez*.

En el diagrama de abajo, tomado de la publicación oficial del programa, se lee como ejemplo de la desintegración del tejido social la desconfianza y la falta de participación ciudadana.<sup>19</sup> Según esto, ambas derivan en conductas antisociales como el abuso de sustancias psicoactivas, la violencia intrafamiliar y el pandillerismo. El nexo, claramente, es muy débil. Hay un trecho entre elegir no participar en la vida política, o no poder, y ser alcohólico, por ejemplo. Y otro, igual de vasto, entre ser alcohólico y secuestrar a una persona. No quiere decir que no exista alguna posible correlación, pero el nexo causal es, por decir lo menos, endeble y, en todo caso, habría que justificarlo. Pero el documento no

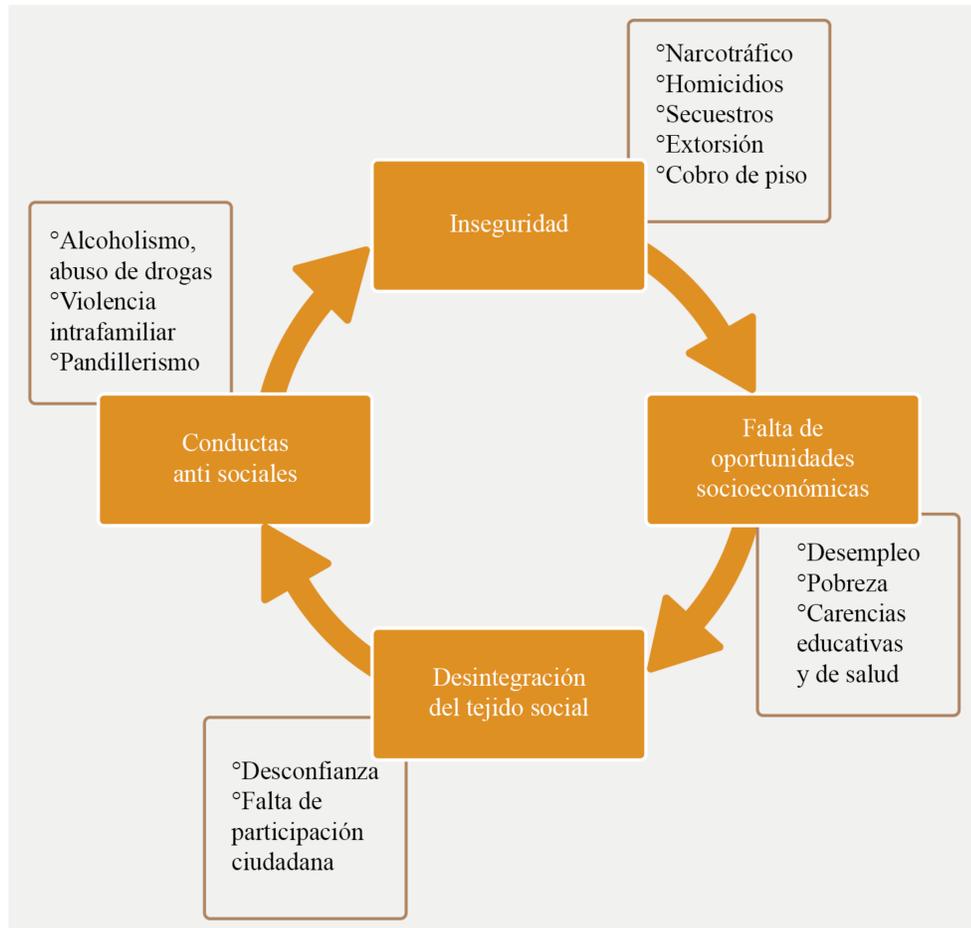
---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 263.

<sup>19</sup> Oficina de la Presidencia de la República Mexicana, *op. cit.*, p. 1.

hace ningún esfuerzo en este sentido. Acaso porque remite a la idea, bien asentada en el sentido común, de que la naturaleza del crimen es fundamentalmente antisocial.

Diagrama 1



Fuente: Oficina de la Presidencia de la República Mexicana, *Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad: Avances a los 100 días*, 2010, s. p. i., p. 1

Una breve acotación, en este sentido: la ficción de que existe una separación clara y casi absoluta entre la delincuencia y el resto de la vida social es uno de los principales obstáculos para entender la compleja realidad del crimen porque, al contrario, la frontera entre la legalidad e ilegalidad es profundamente difusa. Dice Carolyn Nordstrom:

Cuando gobernantes, "ciudadanos respetables" o magnates de los negocios son acusados de actividades criminales, las historias casi siempre dan la impresión de que esta criminalidad es la excepción a la regla de las sociedades ordenadas. Que una manzana podrida puede

existir en un barril de manzanas buenas, pero cuando se elimina esa manzana podrida, el resto permanece impoluto. Los reportajes rara vez exploran la pregunta de si el barril está en parte definido por las intersecciones de manzanas buenas y malas, o el hecho de que todas las manzanas juegan el juego de cruzar las fronteras de legalidad de alguna forma en algún momento de sus vidas. La pregunta no puede hacerse porque el crimen es por definición marginal. Su mera existencia lo coloca fuera de la sociedad. O eso pensamos.<sup>20</sup>

La premisa de que los criminales existen al margen de la sociedad tiene muchas implicaciones. Para empezar, la asociación de la marginación social, producto de la precariedad, la pobreza y la falta de oportunidades socioeconómicas, con la delincuencia. Inadvertidamente, el crimen se entiende como cosa de pobres. Se abre, entonces, una disyuntiva: atender las causas de la marginación o excluir aún más a quienes la padecen de tal forma de que su potencial criminalidad no afecte al resto de la población. Regresaré a esto más adelante.

Un último comentario, con respecto a la explicación de la crisis de seguridad en Ciudad Juárez implícita en la política del gobierno para atenderla: bajo este esquema, la situación se explica como un fenómeno fundamentalmente local y, en el proceso, deja fuera una multiplicidad de actores involucrados. Pero la situación no se entiende, por ejemplo, sin la participación del ejército y de la policía federal, porque está claro que las tasas de homicidios se dispararon después de la intervención militar, no antes.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Carolyn Nordstrom, *Global Outlaws: Crime, Money and Power in the Contemporary World*, University of California Press, Berkely, 2007, p. xvi (traducción propia). Su libro hace un excelente trabajo en ilustrar que los flujos extralegales—como llama a todas las actividades que cruzan o se encuentran en la frontera de lo legal—constituyen una parte importante del mercado y la política global.

<sup>21</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, “En la violencia 2008-2022”, *Nexos*, 2022, *passim* (en adelante, “En la violencia...”).

Pero con todas sus fallas y limitaciones, la estrategia *Todos Somos Juárez* suponía un intento a atender de manera integral a los problemas que aquejaban a la ciudad. En este sentido, simbolizaba el reconocimiento de que la política de seguridad tenía que ser más que sólo militar; era preciso atender las carencias de un gran sector de la población juarense. La explicación formulada —que, reitero, remitía más a una particular elaboración simbólica de la crisis que a un entendimiento exhaustivo y matizado de la situación— tuvo una fuerte influencia en la acción política. No es nada nuevo. Siempre importa cómo algo se explica, aunque no se explique bien.<sup>22</sup>

En la conferencia del 12 de octubre de 2010, Calderón declaró la intención de construir, como el proyecto más ambicioso del programa, un parque público sobre el terreno del Ex Hipódromo Galgódromo de Ciudad Juárez.<sup>23</sup> El predio en cuestión se encuentra en la parte nororiente de la Ciudad y estaba en desuso desde 2009, luego de que el gobierno federal rescindiera el contrato de arrendamiento a Cesta Punta Deportes S.A. de C.V., la empresa que operaba el hipódromo desde 1990.<sup>24</sup> En 2006, la compañía se encontraba en una situación económica complicada. Tuvo que negociar una prórroga para cubrir las prestaciones laborales de sus trabajadores. La situación continuó empeorando

---

<sup>22</sup> Como establece el teorema de Thomas: “If men define situations as real, they are real in their consequences”. (William I. Thomas y Dorothy Swaine Thomas, *The Child in America: Behavior Problems and Programs*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1928).

<sup>23</sup> Maureen Meyer, “¿Todos somos Juárez?”, *Transnational Institute*, 19 de octubre de 2010 (sec. Drogas y Democracia).

<sup>24</sup> El hipódromo se construyó en 1962. La concesión de operación se le otorgó a Jhony Alesio en 1963 (SEDATU, *Plan Maestro para la Regeneración Urbano Ambiental del Ex-Hipódromo de Ciudad Juárez*, 2020, p. 24).

hasta detonar en una huelga general el 2 de julio de 2009. La empresa no pudo atender las demandas sindicales. A final de ese mismo mes, abandonó el inmueble.<sup>25</sup>

En sus mejores tiempos, para muchos, el Hipódromo Galgódromo de Ciudad Juárez era, de los pocos, el más grande atractivo turístico de la ciudad. Era enorme: 50 hectáreas. Había pista de carreras para caballos y perros galgos, un casino tragamonedas, un área de apuestas deportivas, un restaurante y un bar.<sup>26</sup> En la entrada había un mural enorme con varios personajes de la historia del país. Ahí sigue. Por lo demás, ahora se trata de un edificio completamente deteriorado en un gigantesco terreno baldío.

La propuesta de *Todos Somos Juárez* implicaba recuperar ese predio que remite nostálgicamente a los, probablemente idealizados, años dorados de Juárez, para convertirlo en un espacio público de regeneración social y transformación urbana.<sup>27</sup> Se llevó a cabo una consulta popular para definir a qué exactamente se destinaría el espacio.<sup>28</sup>

Tras obtener los resultados, se decidió que el predio estaría a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y se utilizaría para fines deportivos, recreativos, culturales y comunitarios.<sup>29</sup> El proyecto era ambicioso. Contemplaba la construcción de guarderías,

---

<sup>25</sup> Enrique Serrano et al., “Iniciativa con carácter de Punto de Acuerdo”, Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso del Estado, Chihuahua, 19 de abril 2012.

<sup>26</sup> SEDATU, *op. cit.*, p. 24.

<sup>27</sup> *Loc. cit.*

<sup>28</sup> Los resultados de dicha consulta se encuentran en: Taller de Operaciones Ambientales y SEDESOL, *Lineamientos urbanos y de sustentabilidad para el Ex Hipódromo de Ciudad Juárez*, 2010.

<sup>29</sup> Secretaría de la Función Pública, “Acuerdo por el que se destina al servicio de la Secretaría de Desarrollo Social una fracción de terreno con superficie de 480,665.32 metros cuadrados, que forma parte de un inmueble de mayor extensión, ubicado en la calle Vicente Guerrero número 8830, Fraccionamiento Las Quintas, Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, a efecto de que la utilice con fines deportivos, recreativos, culturales y comunitarios”, *Diario Oficial de la Federación*, Distrito Federal, 13 de marzo de 2013.

canchas deportivas, clínicas de salud pública, un museo, una mediateca, un centro de capacitación para el trabajo industrial, un área de restaurantes, un vivero, entre otras cosas.<sup>30</sup> No sólo eso: uno de los objetivos principales del proyecto era que el espacio fuera incluyente y accesible. Para esto, se planeó crear rutas de transporte público y ciclovías que permitieran a cualquier juarense llegar con facilidad al lugar.<sup>31</sup>

Se trataba, pues, de un gran proyecto de integración social que contribuiría a conectar a la periferia con el centro, ofrecería servicios públicos a todos los sectores de la sociedad y sería un espacio público seguro donde los jóvenes podrían gozar de un esparcimiento sano. La muerte de los niños de Salvárcar no sería en vano: habría sido la tragedia que despertó a la ciudad y la encaminó a su transformación. El terreno del ex hipódromo sería nuevamente icónico. Esta vez, como una fuente de cohesión y bienestar social y urbano.

En 2012, se empezó a desarrollar el predio. Se plantaron 4,200 árboles con este fin, pero nunca se regaron. Hoy, ya no queda ninguno.<sup>32</sup> Quedan, en medio del baldío, unos juegos infantiles, una cancha y la obra negra del Hospital de Especialidades y de Cancerología, cuya construcción inició en 2014 y se detuvo al año siguiente, junto con la del parque.<sup>33</sup>

Después de varias acciones gubernamentales que no se concretaron en nada, en 2020 se publicó el nuevo *Plan Maestro para la Regeneración Urbano Ambiental del*

---

<sup>30</sup> Taller de Operaciones Ambientales y SEDESOL, *op. cit.*, pp. 172-185.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 188 s.

<sup>32</sup> Favia Lucero, “Bosque Ex-Hipódromo: Una inversión millonaria en el olvido”, *Yo Ciudadano*, Ciudad Juárez, 3 de mayo de 2019 (sec. Investigaciones). En adelante, “Bosque ExHipódromo...”.

<sup>33</sup> *Loc. cit.*

*ExHipódromo de Ciudad Juárez* con el objetivo de coordinar las acciones de distintos organismos públicos y, a 10 años de su propuesta, finalmente materializar el proyecto.<sup>34</sup>

El documento es largo: 576 páginas. Lo menciono porque hace falta leerlo todo para darse cuenta de que algo anda mal. Las primeras 220 páginas corresponden a la sección de antecedentes y diagnóstico. Ahí, se retoman los objetivos de la propuesta original y se reconoce la segregación urbana de la ciudad y la necesidad de proveer equipamientos urbanos y espacios públicos seguros. Incluso, se observa que el terreno se encuentra cerca de una zona industrial por lo que sería deseable que se ofrecieran ahí servicios para los trabajadores como guarderías y estancias infantiles públicas.<sup>35</sup>

Resulta por todo esto muy desconcertante que al llegar a la parte de los detalles del plan, encuentre un proyecto de desarrollo inmobiliario de lujo. Regreso al inicio, para cerciorarme de que estoy leyendo el documento correcto. Una por una, se descartan todas las propuestas anteriores y se reemplazan por un complejo residencial de apartamentos y un centro de atracción de turismo médico y comercial para personas de altos ingresos.

En este nuevo proyecto, los hospitales y consultorios se consideran de uso privado. También las áreas de vivienda, los jardines vecinales y los espacios para oficina. Sin embargo, no hay motivo de alarma—nos advierten los autores del documento— “si bien [...] se trata de predios con usos privados o restringidos, se prevé *la libre circulación a través de ellos en puntos específicos definidos por la red interna de andadores*”.<sup>36</sup> La accesibilidad sigue importando, reitera: todo mundo tendrá acceso a la banqueta. No a todas—tampoco hay que exagerar—pero a algunas “en puntos específicos”.

---

<sup>34</sup> SEDATU, op. cit., passim.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 161. Énfasis agregado.

El documento sigue mencionando, una y otra vez, la inclusividad, accesibilidad y la atención al déficit de equipamientos y servicios urbanos como objetivos del proyecto. Pareciera que la intención es una suerte de hipnosis o sugestión que convenza a los lectores que el proyecto sigue tratándose de lo mismo. Tal vez. Pero esta repetición febril también tiene otra utilidad.

Justificándose en el hecho de que se trata de un proyecto social a gran escala, se incluyen incentivos generales para impulsar el proyecto. Por ejemplo, reducir a la mitad el costo de los permisos de construcción y eximir al desarrollador de su obligación de donar el 6% de su terreno al municipio para fines públicos.<sup>37</sup>

La antigua idea de construir rutas para conectar a la periferia se descarta por completo. Ya no hace falta que todos los juarenses tengan acceso. No sólo eso, su distancia de la zona más marginada se considera una ventaja: “Pese a los altos índices de delincuencia en Ciudad Juárez, la zona de estudio tiene un nivel aceptable de seguridad, el Plan Maestro considera implementar acciones, estrategias y tecnología de punta para generar una «Zona de Confianza» que mejore sensiblemente su seguridad”.<sup>38</sup> Es decir, la posibilidad de delimitar y separar este espacio del resto de la ciudad, o al menos de las zonas menos consolidadas, se considera un atractivo.

Más allá de la retórica vacía, el proyecto justifica su pertinencia con otros argumentos. Por ejemplo, a diferencia de la propuesta original, la inversión del gobierno será mucho menor. Los incentivos antes mencionados, la buena ubicación de la zona y el desarrollo de departamentos de “alta plusvalía” tienen por objeto atraer inversionistas. De

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 108.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 164.

esta forma, “mejoran la capacidad de pago del suelo y generan una fuerte valorización, que puede ser la base del financiamiento del propio proyecto, sin necesidad de repercutir los costos [*sic*] en las arcas municipales o estatales.”<sup>39</sup> En algún momento, a los autores se les olvidó que el principal parámetro de la idoneidad de la propuesta no era la economización a ultranza de recursos públicos.

El proyecto del ex Hipódromo ya es otro. La ciudad, también: Juárez no es la misma que en 2010. Muchos factores definen a una ciudad y su desarrollo —después de todo, es el escenario de una multitud de relaciones complejísimas que la condicionan y son condicionados por ella— pero el efecto de la inseguridad, con todo su potencial de violencia, no es superficial; define los límites de lo posible. Es el punto de partida. Es la realidad con la que hay que negociar.

La historia del proyecto del Ex Hipódromo es sólo la de una esquinita de la ciudad. Sin embargo, es un ejemplo sumamente útil para empezar a identificar los elementos que mejor describen la evolución urbana de Juárez. Los fenómenos que han marcado la pauta del crecimiento de la ciudad, como la proliferación de los fraccionamientos cerrados o la renuencia a proporcionar equipamiento urbano —temas que trataré a detalle más adelante— sugieren las mismas tendencias que el presente ejemplo, la misma orientación.

En primer lugar, el cambio en el proyecto del ex hipódromo apunta a la exacerbación de la segregación urbana como una posible respuesta a la inseguridad. Mejor dicho, sugiere que la solidificación de la segregación se entiende como una forma de protección. Si se piensa en la falta de oportunidades socioeconómicas como un factor que conduce a la violencia, una respuesta sensata es tratar de integrar aquellos sectores de la

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 43.

población que han sido históricamente excluidos mediante la provisión de servicios públicos y espacios seguros donde las personas puedan desarrollarse íntegramente. Esta era la lógica detrás del proyecto inicial de *Todos somos Juárez*. Sin embargo, no es la única manera de entender la situación. Si no se piensa que es posible acabar con la miseria que, además, se distribuye geográficamente, como es el caso de esta ciudad, la respuesta opuesta es posible: mantener a las zonas más pobres separadas del resto. De esta forma, se crean oasis dentro de la urbe donde, quienes pueden costearlo, pueden sentirse seguros.

En el mismo sentido, la evolución del proyecto sugiere una tendencia a la privatización del espacio que resulta en la fragmentación espacial de la ciudad. En la última década, el desarrollo urbano ha tendido a la reducción del espacio público. Tiene sentido. Las personas se sienten más seguras en su casa que en la calle, en el centro comercial, más que en el parque. El acceso restringido que suponen estos lugares ofrece un sentimiento de seguridad y control. No obstante, esta preferencia conduce a la atomización del espacio: Ciudad Juárez se ha fragmentado en cientos de pequeños enclaves incomunicados entre sí y profundamente dispares. Próximamente, el ex hipódromo se sumará a ellos como uno más.

En tercer lugar: el valor inmobiliario como la principal directriz del desarrollo urbano. El proyecto en cuestión es uno de los más claros ejemplos de esta tendencia. Más importante que su potencial social es cuánto dinero puede producir. Bajo esta lógica, los terrenos de dominio público se enajenan o se intercambian por la construcción de alguna obra para que no haya “necesidad de que los costos repercutan en las arcas municipales o estatales”. Poco a poco, la ciudad se queda sin espacio para áreas verdes, centros

comunitarios, bibliotecas, guarderías. No importa: está el centro comercial y, si no te alcanza para ir, ahí están—algunas—banquetas.

## EL PANORAMA

Antes de entrar de lleno a explorar los fenómenos de mayor escala que condicionan la evolución morfológica de la ciudad, vale la pena tomarse un momento para entender su contexto. Este apartado pretende ofrecer un panorama desde el cual empezar a mirar y un referente al cual regresar para orientarnos. Un norte. También es una precaución. Hay que asegurarnos de que partimos del mismo lugar.

Juárez se encuentra en la frontera con Estados Unidos, al sur del Río Bravo que la separa de El Paso, Texas. Es la ciudad más grande del estado de Chihuahua con una población de 1,501,551 habitantes y una mancha urbana de 346.423 km<sup>2</sup>.<sup>40</sup> A pesar de colindar con río, la ciudad es absolutamente desértica, con un clima árido y extremo. El territorio es en su mayoría plano, a excepción del poniente donde colinda con los cerros que componen la Sierra de Juárez.

Los primeros en asentarse en este lugar fueron miembros de la orden de Francisco de Asís quienes se encargaron de construir la Misión de Guadalupe de los Indios Mansos del Paso del Norte en la vado más propicio para cruzar el río camino a Santa Fe. La

---

<sup>40</sup> El municipio de Juárez tiene una extensión territorial de 6,561.14 km<sup>2</sup>. Además de Ciudad Juárez, comprende los pequeños poblados de Samalayuca, Loma Blanca, San Isidro y San Agustín, así como la mayor parte del área natural protegida Médanos de Samalayuca. En el presente trabajo, me concentraré en la cabecera municipal —a la que llamo indistintamente Juárez y Ciudad Juárez— puesto que concentra el grueso de la población y mancha urbana del municipio (Ayuntamiento del municipio de Juárez, *Plan municipal de Desarrollo 2021-2024*, 2021, pp. 22 s. En adelante, *Plan municipal...*).

organización espacial del posterior asentamiento es interesante desde un inicio. Dice Guadalupe Santiago Quijada:

Desde su creación, Paso del Norte<sup>41</sup> adquirió una configuración espacial con características geográficas u ordenadores muy claros: al norte, el Río Grande del Norte; al poniente, la sierra y el lomerío cercano; al surponiente, los terrenos cerriles inmediatos al desierto; y al oriente las tierras irrigables susceptibles a ser cultivables.<sup>42</sup>

Hasta el siglo XIX, nadie se ubicó fuera de estos referentes geográficos.<sup>43</sup> Llama la atención que esta conceptualización de la ciudad, con claros límites infranqueables, se mantuvo estable frente al desarrollo tecnológico posterior que permitía, de hecho, superarlos. Pareciera que esta idea condicionó el propio entendimiento de los límites de la jurisdicción del gobierno. Durante todo el siglo XX, cuando ya se habían poblado los cerros al poniente y sur de la ciudad, los recursos públicos continuaron invirtiéndose predominantemente en el centro y oriente generando la segregación urbana que se mantiene hasta la fecha. Regresaremos a ésta más adelante.

El órgano máximo de gobierno del municipio de Juárez, el Ayuntamiento, se compone de un presidente municipal, un síndico, 11 regidores elegidos por mayoría relativa y 9 por representación proporcional. Esta composición garantiza que el grupo del presidente tenga siempre la mayoría simple.<sup>44</sup> En cualquier caso, como veremos más

---

<sup>41</sup> El cambio de nombre a Ciudad Juárez fue decretado el 31 de julio de 1889 por el Congreso del Estado de Chihuahua y entró en vigor el 16 de septiembre de ese año (Francisco R. Almada, *Diccionario de historia, geografía y biografía chihuahuenses*, 2da. ed., Chihuahua, UACH, 1968).

<sup>42</sup> Guadalupe Santiago Quijada, *Políticas federales e intervención empresarial en la configuración urbana de Ciudad Juárez, 1940-1992*, tesis, Michoacán, El Colegio de Michoacán, 2011, p. 40.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>44</sup> Código Municipal para el Estado de Chihuahua, art. 17.

adelante, en las sesiones de Cabildo, suele haber consenso en la aprobación de los puntos de acuerdo en materia urbana.

En la última década, el partido en el poder se ha alternado. En ese periodo, Juárez ha tenido 3 presidentes constitucionales. El primero, Enrique Serrano, del PRI gobernó entre 2013 y 2015. Fue sustituido por Armando Cabada quien gobernó, sin afiliación partidista, hasta 2021.<sup>45</sup> Su sucesor, Cruz Pérez Cuellar, ganó las elecciones como candidato de MORENA, a pesar de haber pertenecido al PAN por 29 años. Pero, sin importar el partido en el poder, las tendencias y políticas públicas en materia urbana son consistentes en su naturaleza y dirección. Pero me estoy adelantando. Regresemos, por ahora, al contexto general de la ciudad.

Desde sus inicios hasta bien entrado el siglo XX, el sector agrícola era una parte importantísima de la economía local a pesar de las dificultades que la creación de la frontera supuso para el cultivo.<sup>46</sup> Sin embargo, para 1940, el sector de servicios se impuso definitivamente como el rubro más importante de la economía juareense. Los negocios de diversión como cantinas, bares, casinos y hoteles suponían la mayor fuente de empleo en la ciudad. Los principales clientes eran estadounidenses, particularmente militares acantonados del otro lado del río.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Actualmente es diputado federal de MORENA.

<sup>46</sup> Puesto que el río se estableció como frontera nacional, en los primeros años, el cambio de su cauce implicó pérdidas del territorio mexicano que afectaron la producción agrícola. Posteriormente, la construcción de presas del lado estadounidense supuso un reto constante para la siembra en el valle de Juárez. Por esta razón, se perdió la totalidad de la cosecha de maíz en 1909 y 38% de la cosecha de algodón en 1938 (*Ibid.*, pp. 70 ss).

<sup>47</sup> Las actividades de diversión tuvieron un auge en la Era de la Prohibición estadounidense y durante la Segunda Guerra Mundial (*Ibid.*, p. 126).

Fue hasta la llegada de la maquiladora a Juárez que la industria se convirtió en el eje de crecimiento de la ciudad. Su auge fue inmediato. En 1972 se creó el primer parque industrial. Una década después, la maquiladora ya era la actividad económica más importante del municipio.<sup>48</sup>

Como es de esperarse, un cambio tan estrepitoso tuvo consecuencias que trascendieron el ámbito económico. Para empezar, la nueva industria atrajo a miles de personas del interior del país en busca de mejores oportunidades. Algunos llegaron para quedarse. Otros tantos eran población flotante que se instalaba en la ciudad en condiciones irregulares por algún periodo indefinido, pero más o menos corto, con la esperanza de cruzar la frontera y hacerse de una nueva vida al otro lado del río.

Un breve paréntesis, a propósito del intenso crecimiento demográfico que experimentó la ciudad entre 1970 y 2005. Además de las personas que llegaban a Juárez en busca de trabajo o la posibilidad de cruzar la frontera, a los nuevos residentes hay que agregar a las personas que Estados Unidos expulsaba diariamente. La política migratoria, que se había vuelto paulatinamente más severa en las últimas décadas del siglo XX, alcanzó niveles inusitados de rigidez después del 11 de septiembre de 2001. Observemos algunos datos, para dimensionar la cuestión. En la segunda mitad de la década de 1990, llegaban a Ciudad Juárez un promedio anual de 36,326 mexicanos deportados.<sup>49</sup> Entre 2001 y 2008, el promedio ascendió a 65 mil, es decir, casi el doble.<sup>50</sup> Según el Consejo Nacional de

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 229.

<sup>49</sup> Jorge Antonio Breceda Pérez y Wendolyne Nava González, "Contexto y flujos migratorios en Ciudad Juárez, Chihuahua y El Paso Texas, *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 43 (2013), p. 265.

<sup>50</sup> *Loc. cit.*

Población, del total de personas deportadas, 6% elige quedarse a vivir en una ciudad fronteriza.<sup>51</sup> Para el caso de Juárez en estos años, esto supone un aproximado de 32,358 nuevos residentes anuales, más o menos el equivalente, a 8 personas diarias.

La mayoría de esas personas encontraron trabajo en el sector industrial, pero el trabajo que ofrecía la maquila se distinguió desde un principio por su precariedad. Además de ofrecer salarios sumamente bajos, la contratación de menores de 16 años, las jornadas laborales de hasta 48 horas, entre otras violaciones a los derechos laborales, eran, y siguen siendo, prácticas comunes, recurrentes y generalizadas.<sup>52</sup> En 2008, con la crisis financiera global, la situación se agravó. Súbitamente, miles de personas perdieron su trabajo. El sector maquilador llegó a registrar 80,000 despidos.<sup>53</sup> No sólo eso: decenas de miles de personas redujeron sus jornadas en una práctica que irónicamente se denominó “paro laboral”.<sup>54</sup> Consistía en trabajar menos días a la semana o menos horas al día y recibir tres cuartos, o hasta la mitad, del salario, ya de por sí bajo, porque, por supuesto, eso era mejor que perder el empleo.<sup>55</sup>

En 2011, una trabajadora declaraba:

Desde hace más de tres meses solo vengo a trabajar dos o tres días a la semana; hay días que no hacemos casi nada, las líneas trabajan un rato y nos tienen allí, nos dicen que no vengamos al día siguiente. La verdad es muy triste ver lo que está pasando, a mi hija la despidieron de la maquila

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 269.

<sup>52</sup> Alberto Aziz Nassif, “Violencia y destrucción en una periferia urbana. El caso de Ciudad Juárez”, *Gestión y Política Pública*, Volumen temático, 2012, p. 235.

<sup>53</sup> Nolberto Acosta Varela, “La violencia social en Ciudad Juárez: el cierre de fraccionamientos, una perspectiva de solución” en Victor Orozco (coord.), *Chihuahua Hoy 2013: Visiones de su historia, economía, política y cultura*, Juárez, UACJ, 2013, p. 342.

<sup>54</sup> Todo indica que la ironía pasó desapercibida.

<sup>55</sup> *Ibid.*, ...”, p. 342.

donde trabajaba y yo estoy sacando doscientos veinte pesos por semana. Dígame, ¿qué podemos hacer con ese dinero?<sup>56</sup>

Por otra parte, sobre todo en sus inicios, las maquilas demandaron principalmente mano de obra femenina. La incorporación súbita de las mujeres al mercado laboral, en empleos precarios con jornadas laborales largas, supuso una transformación de la familia como construcción social, económica y cultural.<sup>57</sup> El Estado no ofreció alternativas para cubrir las funciones que tradicionalmente atendían las mujeres. Dice Lourdes Almada Mireles:

Las principales víctimas de estas rupturas en Ciudad Juárez son las mujeres que han visto incrementada su jornada total de trabajo y están agotadas a edades aún jóvenes; los niños y adolescentes que, en un porcentaje elevado, terminan por ser abandonados a su suerte durante varias horas del día. Los hombres adultos no entienden lo que está ocurriendo y tienen grandes dificultades para asumir nuevos roles y responsabilidades en el ámbito doméstico; incluso muchos de ellos responden con violencia, resentimiento o abandono ante esos cambios.<sup>58</sup>

Sobre este boceto me interesa apuntar una cosa: resulta evidente que la ciudad estaba atravesando por una reestructuración social y familiar profunda que se manifestaba en una sensación de crisis moral y del orden tradicional. En abstracto, el miedo era a la anomia, pero se concretaba en la figura del delincuente juvenil: el niño que crece solo, porque sus padres trabajan, y que, pronto, es reclutado por pandillas que lo convierten en

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 342.

<sup>57</sup> Para un análisis detallado de la conformación de la familia en Juárez y sus implicaciones véase: Lourdes Almada Mireles, “Las familias en Ciudad Juárez” en Laurencio Barraza (coord.), *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: El caso de Ciudad Juárez, Chihuahua*, Ciudad Juárez, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2009, p. 116.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 102.

un criminal desprovisto de cualquier moralidad, violento y cruel.<sup>59</sup> La idea de la descomposición del tejido social, elaborada posteriormente para explicar la crisis, remitiría constantemente a esta idea. No obstante, es necesario tener en cuenta que la intervención disruptiva del ejército tuvo como consecuencia imposibilitar la creación de un nuevo orden, de una nueva organización social, familiar y demográfica.<sup>60</sup>

Regreso a la instauración de la maquila en Juárez. Décadas atrás, se decidió que la zona industrial se ubicaría en un espacio relativamente compacto en el sur centro de la ciudad a lo largo de las vías ferroviarias. Aunque los planes de desarrollo la contemplaban, jamás hubo ningún esfuerzo real ni aparente voluntad política para respetarla. Los parques industriales se ubicaron donde quisieron. El primero, por ejemplo, se estableció en las tierras de cultivo al oriente de la ciudad. La razón: estaba cerca del club deportivo más exclusivo. Jaime Bermúdez lo relata:

Ya que nos habíamos arreglado con el banco, llevé al amigo éste y le pregunté ¿dónde vamos a instalar la planta? Pues vamos a ver dónde y los traje por todo Ciudad Juárez. Entonces pasamos por el Campestre. El Campestre ya existía, todo verde, los árboles, el campo de golf y dijo “yo quiero un lugar cerca del Campestre porque no quiero estar allá en aquella zona (en las colinas del oeste de la ciudad)”. Yo sé que estuvo mal porque realmente él debería haber dicho: yo estoy donde la gente va a trabajar.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> La idea del delincuente juvenil no es nueva, ni exclusiva de México, mucho menos de Ciudad Juárez. En realidad, forma parte central del discurso del aumento de crimen en Occidente en las últimas décadas del siglo XX. Sobre este tema, véase: Fernando Escalante Gonzalbo, *El crimen...*, *op. cit.*, pp. 230 s.)

<sup>60</sup> Mi perspectiva en relación a las ideas acerca del crimen que han influido sobre el entendimiento de la crisis de seguridad del país se la debo a Fernando Escalante Gonzalbo quien ha escrito extensamente sobre este tema.

<sup>61</sup> Samuel Schmidt, En busca de la decisión: la industria maquiladora en Ciudad Juárez, Juárez, UACJ-UTEP, 1998, p. 159.

La discrecionalidad en la asignación de usos de suelo explica la distribución desordenada de los parques industriales que se observa en el mapa 1.<sup>62</sup> Dada la falta de planeación, no es ninguna sorpresa que ahora haya una brecha enorme en los costos de acceso a los centros de empleo: vivir en un hogar de menor valor catastral, fuera de la zona consolidada del centro y nororiente, implica tiempos de traslado al trabajo considerablemente mayores.<sup>63</sup> En algunos casos, las personas invierten más de 10 horas semanales —es decir, más de una jornada de trabajo— en el transporte.<sup>64</sup> Y, viceversa, quienes pueden pagar el precio del suelo en zonas más céntricas, gozan de bajos costos de traslado en tiempo y dinero.

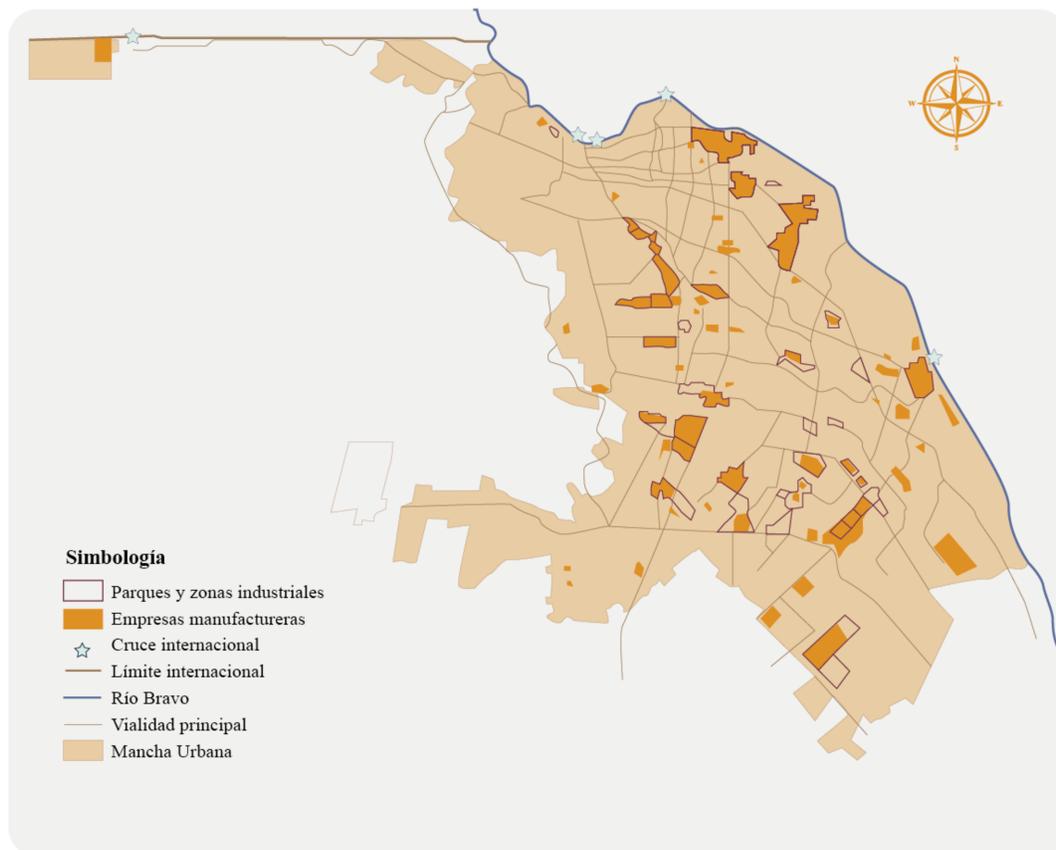
---

<sup>62</sup> Instituto Municipal de Investigación y Planeación y Ayuntamiento de Juárez, *Plan de desarrollo urbano sostenible*, t. 1, Ciudad Juárez, 2016, p. 92.

<sup>63</sup> Cesar M. Fuentes Flores, “La estructura espacial urbana y accesibilidad diferenciada a centros de empleo en Ciudad Juárez, Chihuahua”, *Región y sociedad*, 2009, vol. 21, núm. 44, *passim*.

<sup>64</sup> Jonathan Álvarez, “La vida es eso que pasa mientras vas en el camión”, *Yo Ciudadano*, Ciudad Juárez, 30 de noviembre de 2021 (sec. Investigaciones). En adelante, “La vida es...”.

Mapa 1: Parques, zonas industriales y empresas manufactureras en el municipio de Juárez.



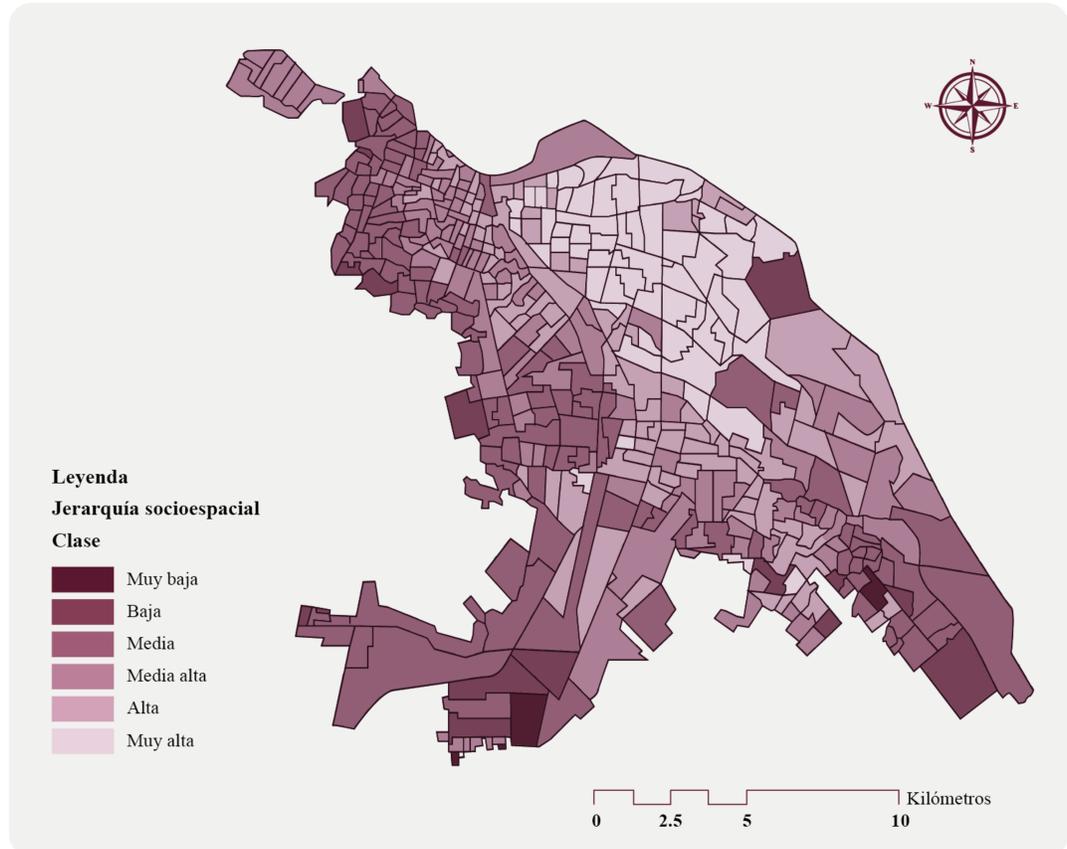
Fuente: IMIP y Ayuntamiento de Juárez, *Plan de desarrollo urbano sostenible*, t. 1, Ciudad Juárez, 2016, p. 92

Como ya adelanté, Ciudad Juárez se caracteriza por una profunda segregación. Las áreas del poniente y suroriente tienen graves rezagos en urbanización y equipamientos, y una alta tasa de carencias socioeconómicas. Fuentes y Cervera desarrollaron un índice de jerarquía socioespacial que incorpora variables de pobreza, bienestar social y déficits de infraestructura con el objetivo de observar su distribución en la ciudad.<sup>65</sup> El mapa 2 resume

<sup>65</sup> El índice se publicó en 2021, pero contiene datos del 2006. A pesar del tiempo que ha transcurrido desde su recopilación, los autores consideran que no ha perdido su vigencia y, por lo tanto, es relevante para entender a Ciudad Juárez hoy. Véase: Luis Ernesto Cervera Gómez, “El análisis espacial aplicado a los

sus hallazgos. Como se puede observar, el área que corresponde al centro histórico y la zona contigua a éste, del lado oriente, concentran los niveles altos de bienestar.

Mapa 2: Distribución espacial de la jerarquía socioespacial en Ciudad Juárez por AGEB



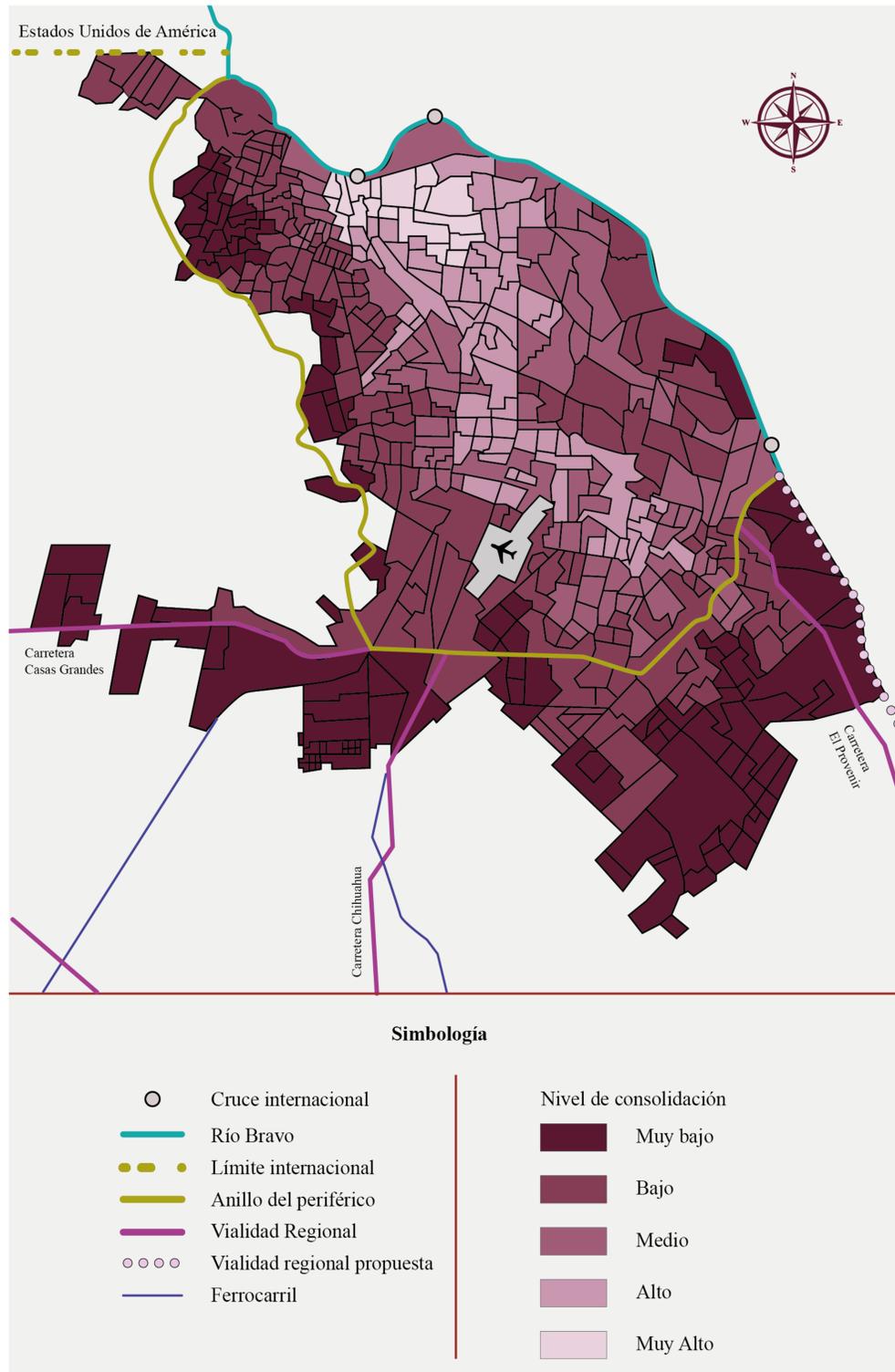
Fuente: Luis Ernesto Cervera Gómez y Julia Estela Monárrez Fragoso (coords.), *Geografía de la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2021, p. 47

El mapa 3 corrobora esta planteamiento. El nivel de consolidación se refiere al grado en que una zona tiene el equipamiento e infraestructura adecuada para cubrir las necesidades de su población. En general, el poniente y sureste de la ciudad muestran los niveles más bajos. Sólo el centro tiene un nivel alto de consolidación.

---

fenómenos de violencia en Ciudad Juárez”, en Luis Ernesto Cervera Gómez y Julia Estela Monárrez Fragoso (coords.), *Geografía de la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2021, pp. 35-62.

Mapa 2: Distribución espacial de la jerarquía socioespacial en Ciudad Juárez por AGEB



Fuente: Fuente: IMIP y Ayuntamiento de Juárez, *Plan de desarrollo urbano sostenible*, t. 3, Ciudad Juárez, 2016, p. 36

La disparidad entre distintas zonas de la ciudad se agrava por otro gran problema: la dispersión urbana. Unas cuantas cifras, para dimensionar la cuestión. Entre 2005 y 2015, la población de Ciudad Juárez aumentó 6%.<sup>66</sup> Su mancha urbana creció 61.5%.<sup>67</sup> Es decir, en esa década, la mancha urbana se expandió 10.4 veces más que su población.

En términos de densidad poblacional, el número de habitantes por kilómetro cuadrado se redujo en 34 puntos porcentuales.<sup>68</sup> La densidad de las viviendas se redujo 23%, la de fuentes laborales 31%, la de instituciones educativas 26% y la del transporte público casi a la mitad, 46%.<sup>69</sup> En los últimos años, la tendencia no se ha revertido. Actualmente, Juárez es la ciudad de más de un millón de habitantes más dispersa del país con una densidad poblacional de 43.34 habitantes por hectárea.<sup>70</sup>

La dispersión urbana tiene como consecuencia, entre otras cosas, el encarecimiento de la provisión de bienes y servicios públicos. No es ningún misterio. El gobierno tiene que pavimentar más calles, construir nuevas vialidades para conectar a la ciudad, ampliar las redes de drenaje, de agua potable, de luz. Los números ilustran el problema. Entre 2005 y 2015, los recursos del municipio de Juárez aumentaron 85.43%, pero, puesto que la mancha urbana estaba creciendo a tasas aceleradas, el incremento de recursos disponibles por kilómetro cuadrado fue de un escaso 14.8%.<sup>71</sup> La inversión se diluye en el espacio. Ofrezco

---

<sup>66</sup> Plan Estratégico de Juárez, A.C., *Informe Así Estamos Juárez 2016*, Ciudad Juárez, 2016, p. 71 (en adelante, *Informe 2016*).

<sup>67</sup> *Loc. cit.*

<sup>68</sup> *Loc. cit.*

<sup>69</sup> *Loc. cit.*

<sup>70</sup> Ayuntamiento del municipio de Juárez, *Plan municipal...*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>71</sup> Plan Estratégico de Juárez, A.C., *Informe 2016*, *op. cit.*, p. 77.

un ejemplo que, más que concluyente, me parece sugestivo: mientras en el Valle de México hay 180 policías por kilómetro cuadrado, en Ciudad Juárez hay sólo cinco.<sup>72</sup>

Por otra parte, la dispersión desmedida de la ciudad ocasiona que queden espacios sin utilizar. Si la magnitud de la dispersión no lo había sugerido, el siguiente dato lo deja clarísimo: los lotes baldíos representan más de 40% de la mancha urbana.<sup>73</sup> No es un problema menor. Existe una relación evidente entre crímenes violentos y lotes baldíos. Por ejemplo, Monárrez y Fragoso encuentran que, en Ciudad Juárez, entre 1993 y 2010, 48.41% de los feminicidios se intersecaron espacialmente con lotes baldíos.<sup>74</sup>

En este punto, creo que hace falta un paréntesis. Es claro que los problemas de Juárez no son pocos. Los datos que he presentado aquí han sido utilizados, no sin razón, para explicar la crisis de seguridad por la que atravesó la ciudad entre 2008 y 2012. Antes traté el ejemplo de la estrategia *Todos Somos Juárez* y argumenté que la explicación de la que se parte es fundamentalmente local. La pobreza, la falta de oportunidades para el desarrollo social, las hordas de niños, dejados a su suerte por madres y padres que trabajan de sol a sol cada día, y que reclutan por montones las pandillas, constituyen un caldo de cultivo perfecto para el desastre. Es cierto. Pero no es toda la historia.

La política de seguridad impulsada por Calderón agravó las tensiones existentes y derivó en una crisis que no hubiera sucedido de otra forma. Es una conjetura. Sin embargo, los datos sugieren algo en este sentido. Por ejemplo, el aumento vertiginoso de los

---

<sup>72</sup> Gabriela Alarcón, *op. cit.*, p. 104.

<sup>73</sup> Luciana Ramos Lira, pról. a Luis Ernesto Cervera Gómez y Julia Estela Monárrez Fragoso (coords.), *op. cit.*, p. 17.

<sup>74</sup> Julia Estela Monárrez Fragoso y Luis Ernesto Cervera Gómez, “Actualización y georreferenciación del feminicidio en Ciudad Juárez (1993-2010)”, en *ibid.*, p.78.

homicidios en la ciudad sucedió después, no antes, de la llegada del ejército. Esto quiere decir, si no otra cosa, que no es posible explicar la crisis solamente con factores locales. De la misma forma, el desarrollo urbano posterior de Juárez tampoco responde a factores exclusivamente locales, sino que se interseca con tendencias de mayor escala. Pero me estoy adelantado.

La violencia después del 2008 no tiene precedentes, ni en la ciudad, ni el país. Es algo nuevo que hay que explicar con otros datos, desde otro lugar. Cito *in extenso* a Fernando Escalante Gonzalbo, porque creo que lo dice bien:

La primera explicación oficial para la decisión de emplear de manera masiva al Ejército, en lo que se llamaban operativos conjuntos, fue que "habíamos dejado crecer" la inseguridad hasta que resultó inmanejable para las policías municipales, y de hecho para todas las policías. No está claro cuál haya sido el criterio para medir eso, pero no pudo ser el índice de homicidios porque los números en ese caso dicen algo distinto: la tasa había ido disminuyendo de manera sostenida, consistente, año tras año, desde 1990; las excepciones, con tasas inestables, con frecuencia superiores, fueron los municipios cuya población se duplicó en esos veinte años, las ciudades con paso de frontera en el norte del país y las regiones prácticamente incomunicadas por tierra en Tierra Caliente, Michoacán, y en el Triángulo Dorado. Es decir: que en esos años el mapa de la violencia admitía otras explicaciones, seguramente más prosaicas, explicaciones demográficas, sociológicas antes que policiacas: el aumento rápido de la población, la falta de recursos, de infraestructura urbana, la dificultad de comunicación con el mercado nacional, las nuevas políticas fronterizas de Estados Unidos. En todo caso, eso no era algo que hubiésemos dejado crecer al menos, no es obvio lo que eso haya significado.<sup>75</sup>

Sobre esto, un último apunte, antes de cerrar el paréntesis que se va haciendo largo.

La elaboración narrativa de la guerra contra el crimen organizado ofrece una imagen inequívoca: dado el contexto, no había forma de que la situación no derivara, tarde o temprano, en una crisis. El problema es que el contexto no estaba dado. Respondía no a los

---

<sup>75</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, "En la violencia...", *op. cit.*

hechos, sino a una muy particular manera de pensar en el crimen. Esto para decir que las ideas importan. Las creencias definen la realidad en la medida en que condicionan la acción política. Por eso, al explorar el desarrollo urbano, reparo reiteradamente en algunas ideas acerca de la valorización del espacio público, la naturaleza de la seguridad y la construcción simbólica del “otro”.

La estancia de fuerzas armadas federales abarcó un periodo de 4 años. El 27 de marzo de 2008 inició el Operativo Conjunto Chihuahua con la llegada del ejército a Juárez. El incremento de ejecuciones, secuestros, extorsiones, robo de vehículos a mano armada y violaciones a los derechos humanos hizo que, pronto, la estrategia se calificara como un fracaso.<sup>76</sup> La operación tuvo efecto sobre las formas de violencia en la localidad, pero no las esperadas. Antes de 2008, era posible identificar zonas críticas de violencia; después, las zonas se esparcieron hasta abarcar toda la ciudad.<sup>77</sup> Por otra parte, los homicidios adolescentes de entre 15 y 19 años se multiplicaron tras la puesta en marcha del operativo. En Ciudad Juárez, el aumento fue de 554% después del primer año de intervención militar.<sup>78</sup>

Durante este periodo, la economía de la ciudad decayó. Además de los efectos de la crisis financiera global sobre el sector maquilador, se estima que 10,000 negocios cerraron sus puertas a causa de la inseguridad.<sup>79</sup> Curiosamente, El Paso fue el principal beneficiario de esta situación. Más de 400 negocios se reubicaron del lado norte del río. Se

---

<sup>76</sup> Abraham Paniagua Vázquez, “Políticas públicas, policía municipal y violencia: el caso de Ciudad Juárez, México (2008-2012)”, *Palabra*, núm. 20, p. 85.

<sup>77</sup> Julia Estela Monárrez Fragoso y Luis Ernesto Cervera Gómez, *op. cit.*, p.70.

<sup>78</sup> Luciana Ramos Lira, *op. cit.*, p. 17.

<sup>79</sup> Maria Cristina Morales, *et al.*, “The Mexican Drug War and the Consequent Population Exodus: Transnational Movement at the U.S.-Mexican Border”, *Societies*, núm. 3, 2013, p. 81.

estima que cada uno supuso para la ciudad estadounidense entre 5 y 10 empleos nuevos.<sup>80</sup> Mientras el resto de Estados Unidos atravesaba una recesión, la economía de El Paso crecía gracias a la reubicación de negocios juarenses.<sup>81</sup> Asimismo, de las 230,000 personas que huyeron de Ciudad Juárez entre 2007 y 2009, el 24.25% se refugiaron en la ciudad vecina<sup>82</sup> que, en ese momento, se consideraba como la ciudad de más de medio millón de habitantes más segura de Estados Unidos.<sup>83</sup> Ernesto Castañeda y Casey Chiappetta proponen la siguiente hipótesis para explicar el abismal contraste entre las dos urbes contiguas:

A pesar de que el narcotráfico es un asunto transnacional, los costos sociales de la “guerra contra las drogas” han recaído desproporcionadamente sobre México. Dado el bajo número de procesos penales concluidos y la alta tasa de impunidad en México, resulta más conveniente para las organizaciones criminales competir, ejercer violencia y amedrentar en el lado mexicano de la frontera, si bien las ganancias de la distribución y consumo llegan a toda la red.<sup>84</sup>

En 2010, se decidió sustituir al ejército por la Policía Federal. Se cambió el nombre de Operativo Conjunto Chihuahua a la Operación Coordinada Chihuahua. No hubo el efecto previsto: ese año se catalogó como el más violento en la historia de Ciudad Juárez.<sup>85</sup>

---

<sup>80</sup> Maria Cristina Morales, *et al.*, “Transnational Entrepreneurs and Drug War Violence Between Ciudad Juárez and El Paso”, *Journal of Urban Research*, núm. 10, 2014, p. 7.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>82</sup> María del Socorro Vélazquez Vargas, “Desplazamientos forzados: migración e inseguridad en Ciudad Juárez, Chihuahua”, *Estudios regionales en economía, población y desarrollo. Cuadernos de trabajo de la UACJ*, núm. 7, 2012, p. 16.

<sup>83</sup> Ernesto Castañeda y Casey Chiappetta, “Border Residents’ Perceptions of Crime and Security in El Paso, Texas”, *Social Sciences*, núm. 9, 2020, p. 5.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 11 (traducción propia). Por supuesto reducir la crisis de seguridad al narcotráfico trae consigo muchos problemas. No obstante, la idea de la distribución desigual de costos sociales me parece relevante.

<sup>85</sup> Abraham Paniagua Vázquez, *op. cit.*, p. 86.

Finalmente, en 2011, se implementó el Programa de Recuperación de Espacios públicos que implicaba la transición de vuelta al liderazgo de la policía municipal.<sup>86</sup> Ese año comenzó la retirada paulatina de todas las fuerzas armadas federales que acabaría en 2012. Poco a poco bajaron los índices de homicidios y otros crímenes violentos. De igual forma, lentamente, la actividad económica comenzó su recuperación. Por supuesto, esto no significó la resolución de todos los conflictos de la ciudad, ni la erradicación de la inseguridad, pero sí el fin de un periodo de crisis particular con dinámicas específicas.

Han pasado ya 10 años desde ese momento. Las consecuencias duraderas o estructurales no se han tratado en el discurso público. La falta de una elaboración narrativa no impide, sin embargo, que existan y que, por supuesto, condicionen la toma de decisiones. Considero, por ejemplo, que su efecto está presente en el miedo al espacio abierto, en la tendencia al aislamiento presente en el posicionamiento de los fraccionamientos cerrados como el modelo predilecto de vivienda y su consecuente proliferación en toda la marcha urbana. A continuación: una indagación minuciosa del asunto.

---

<sup>86</sup> Sobre la relación entre el liderazgo de la policía municipal y la posibilidad de orden local, véase: Fernando Escalante Gonzalbo, “Homicidios...” *op. cit.*

## EL CIERRE DE FRACCIONAMIENTOS

La primera víctima del miedo es la calle. Cuando la ciudad es aterradora, lo sensato es encerrarse. En Juárez, como en el mundo, ante el temor a ser víctima de algún crimen, las personas han optado por el aislamiento y el subsecuente desdén por cualquier cosa que atente contra éste.

En la Edad Media —época que, en el imaginario contemporáneo, se distingue por ser un tiempo de ignorancia, superstición, cerrazón y una buena dosis de barbarie— las ciudades se caracterizaban por sus murallas. Resulta interesante, además de un tanto deprimente, que cada vez más, las ciudades de la Posmodernidad se caractericen, también, por sus murallas. Claro, ahora son *high-tech*.

En su momento, los muros para separar comunidades pasaron de moda porque, con la formación del Estado moderno, la seguridad recayó sobre la autoridad pública y resguardarse físicamente de los “intrusos” se volvió innecesario. Los muros, diques y policías privadas se volvieron redundantes. Las comunidades cerradas se integraron al entorno urbano y desaparecieron.<sup>87</sup> Dice Tony Judt que su aparición en una época tan cercana como 1960, hubiera resultado sumamente desconcertante.<sup>88</sup> Pero hoy están de vuelta.

---

<sup>87</sup> Por supuesto, siempre ha habido muros que separan comunidades en un sentido más amplio. Eso son las fronteras nacionales.

<sup>88</sup> Tony Judt, *Ill Fares the Land*, Nueva York, Penguin Press, 2010 (version para Kindle).

Su retorno ha sido generalizado y estrepitoso. El modelo se lo debemos a los estadounidenses. A mediados de los ochenta —de forma bastante marginal en un inicio— aparecieron en el panorama urbano estadounidense como una alternativa de residencia para los famosos y ultra ricos. Se trataba de complejos altamente exclusivos, usualmente escondidos, resguardados por seguridad privada y tecnología de punta que los volvía fortalezas infranqueables. Además, contaban con campos de golf y otras instalaciones propias de un *country club*. Sobre todo, ofrecían la posibilidad de pertenecer a una comunidad exclusiva y obtener la distinción social que de ahí deriva.<sup>89</sup>

No pasó mucho tiempo para que las *gated communities*, como se les llamó, se popularizaran. Su auge respondía al deseo de personas adineradas, aunque no millonarias, de adquirir un mayor estatus social. Así surgieron las *Top Fifth Communities* —dirigidas al quintil más alto de la población— que, por supuesto, ofrecían menos servicios que las de los ultra ricos.<sup>90</sup>

Después, comenzaron a construirse fraccionamientos cerrados para la clase media. Los servicios o instalaciones adicionales contempladas para ellos eran ya muy limitadas, si es que había. El éxito de su popularización consistió en lograr que se consideraran más seguras. Y es que, hoy, la principal justificación para vivir enrejado es, precisamente, la seguridad, un bienpreciado para ricos y pobres.

Las comunidades cerradas se posicionan como una alternativa de vivienda que tiene la ventaja de resguardar a las personas del caos e inseguridad que se percibe en la ciudad.

---

<sup>89</sup> Edward J. Blakely y Mary Gail Snyder, “Separate Places: Crime and Security in Gated Communities” en Marcus Felson y Richard B. Peiser (eds.), *Reducing Crime Through Real Estate Development And Management*, Washington, D. C., Urban Land Institute, 1998, *passim*.

<sup>90</sup> *Loc. cit.*

Lo curioso es que no hay un auge de violencia global en el momento de su popularización que explique el frenesí con el que las personas optaron por amurallarse.

Una breve digresión. Se me ocurre —aunque, por supuesto, no soy el primero al que se le ocurre— que parte de la rapidez de su proliferación se explica por la inercia que el cierre de los vecindarios trae consigo: detrás de los muros es mucho más fácil temerle a la ciudad. No la vemos, no la conocemos. Sobre todo, no conocemos a los otros, a los de fuera, a los que, antes, eran también vecinos y, ahora, sólo pueden ser intrusos. Las rejas dividen, para eso son. Resguardan a los de adentro de los que, en el momento de erguir una barrera, se convierten en los de afuera. Levantar un muro tiene la desventaja de convertir a todos los *otros* en enemigos potenciales y, en el proceso, volver a la ciudad, de pronto, mucho más aterradora.

Temerle a lo desconocido es, quizá, el reflejo más natural del ser humano: proyectamos sobre éste todos nuestros miedos, temores y prejuicios. Desde nuestras celdas auto impuestas vemos la televisión y descubrimos que el mundo es profundamente peligroso.<sup>91</sup> Terminamos de ver las noticias y, naturalmente, tomamos el teléfono para marcarle a la compañía de alarmas: ya va siendo hora de contratar el paquete de seguridad *premium*.

Encerrarse no quita el miedo, lo intensifica. Dice Luis Flavio Lazos, a propósito de la incapacidad de los muros para conferir un sentimiento de seguridad real: “La prueba de su fracaso es que rara vez una colonia cubierta de muros sorteaba la inseguridad y comienza

---

<sup>91</sup> Sobre el efecto de los reportajes televisivos en la conformación de la opinión pública en relación a las tasas delictivas, véase: Andrew J. Baranauskas y Kevin M. Drakulich, “Media Construction Of Crime Revisited: Media Types, Consumer Contexts, And Frames Of Crime And Justice”, *Criminology*, núm. 56, 2018 pp. 679-714.

a derribar sus cercas; por el contrario, lo más común es seguir en aquella vorágine defensiva y pronto hace falta poner una malla encima del muro, alambres espinosos sobre la malla y cables electrificados arriba de esos alambres”.<sup>92</sup> Los muros cristalizan en el imaginario al mundo como un lugar hostil y amenazante. Dado ese panorama, por supuesto que es mejor resguardarse, aislarse, amurallarse, aumentarle un metro a aquella barda. Aunque lo único que haya cambiado es que ahora hay una reja que delimita nuestro espacio y que no nos deja ver más allá.

Generalmente, este miedo se entiende como una cuestión apolítica. Las personas buscan, razonablemente, estar seguras. Pero pensar en el objeto de nuestro miedo como políticamente vacío impide, para empezar, que su legitimidad se discuta.<sup>93</sup> Así, sus implicaciones y usos políticos pasan desapercibidos.<sup>94</sup> Corey Robin sostiene que una de las principales fuentes de miedo colectivo proviene de las tensiones sociales ocasionadas por la desigualdad:

Las personas con poder a menudo temen a quienes no lo tienen, por culpa de saber que cometieron una injusticia o, más comúnmente, por temor a que los desposeídos se levanten y los despojen de su poder [...] No obstante, el miedo político más relevante, el que estructura más profundamente nuestras vidas y limita nuestras posibilidades, es el miedo de los menos poderosos hacia los más poderosos [...] que fomentan y se benefician de las desigualdades de la vida cotidiana. Este tipo de miedo es represivo y limita las acciones de los menos poderosos, al mismo tiempo que permite a los más poderosos mantener su estatus y control.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Luis Flavio Lazos Murrieta, “Despejar el horizonte”, *Galimatías*, núm. 8, 2021, disponible en: <https://medium.com/@galimatias.mx/despejar-el-horizonte-7bd2e712f17a>

<sup>93</sup> Corey Robin, *Fear: the History of a Political Idea*, Oxford, University Press, 2006, *passim*.

<sup>94</sup> Para una exploración detallada de los usos del miedo en el nuevo siglo véase: Susan Faludi, *The Terror Dream*, Nueva York, Henry Holt and Company, 2007, y Corey Robin, *op. cit.*

<sup>95</sup> Corey Robin, *op. cit.*, p. 49, versión para Kindle (traducción propia).

En este sentido, discutir el miedo en términos políticos es fundamental para poder problematizarlo. Hasta aquí el paréntesis.

Los fraccionamientos cerrados se popularizaron en Estados Unidos y el modelo pronto se exportó. En Ciudad Juárez, su aparición generalizada data de las últimas décadas del siglo pasado, pero su proliferación, como es de esperarse, adquirió un nuevo ímpetu en los años de la crisis de seguridad. Actualmente la mayoría de las nuevas construcciones residenciales se encuentran en fraccionamientos cerrados.<sup>96</sup> Por su parte, muchos barrios que se diseñaron como colonias tradicionales —originalmente ubicadas en vías de libre circulación, con parques y demás equipamiento urbano destinado para uso de la población en general y no sólo de los residentes de la zona — se cerraron también. La asociación civil Plan Estratégico de Juárez estimaba que, para 2013, el gobierno había autorizado el cierre de 160 fraccionamientos.<sup>97</sup> En 2019, la cifra ascendió a 281.<sup>98</sup>

No se trata de un cambio superficial. Supone una transformación radical del entorno urbano, de la idea misma de la ciudad, porque la convierte en un aglomerado de enclaves que condiciona la imaginación política de quienes residen en ellos. Pero antes de adentrarme en la exploración de sus consecuencias, me interesa detenerme un momento a plantear la cuestión de su efectividad. En todos lados las personas declaran sentirse más seguros encerrados, pero ¿efectivamente lo están? No está claro que así sea.

---

<sup>96</sup> Jesús Ángel Enríquez Acosta, “Entre el miedo y la distinción. El estado actual del fraccionamiento cerrado en las ciudades fronterizas de Tijuana, Nogales y Ciudad Juárez”, *Estudios Fronterizos*, 2007, núm. 15, p. 14.

<sup>97</sup> *Loc. cit.*

<sup>98</sup> Salvador Miranda, “Cierran calles para aumentar plusvalía de las viviendas”, *El heraldo de Juárez*, Ciudad Juárez, 8 de marzo de 2019 (sec. Local).

El grueso del estudio de las comunidades cerradas ha tenido lugar en Estados Unidos. A pesar de tratarse de otro contexto, no dejan de ser relevantes para lo que nos interesa. Es claro que las condiciones sociales son distintas. Pero todos los casos comparten el súbito furor por residir entre muros y la confianza de que eso supone la mejor y más segura alternativa. La tendencia a encerrarse es global. Sin importar la muy real y vasta diferencia en las tasas delictivas en Europa Occidental, Estados Unidos y Latinoamérica, todos quieren vivir detrás de rejas, preferentemente electrificadas. Porque lo que todos comparten no es la experiencia de la delincuencia, sino el miedo a ésta. Y ese es un fenómeno mundial.

Este temor es una de las claves del presente. Condiciona las políticas punitivas, las relaciones sociales, el diseño de nuestras ciudades, con independencia de los índices delictivos particulares. Fernando Escalante lo dice bien: “el miedo tiene que ver sobre todo con la elaboración simbólica del delito en el espacio público, mucho más que con la estadística, es decir, el riesgo real de ser víctima de algún delito”.<sup>99</sup>

En ese sentido, vale la pena indagar acerca la efectividad de las comunidades cerradas —mecanismo predilecto para responder a ese miedo— en todos lados. En esa exploración, lo primero que llama la atención es que, a pesar de que se trata de un fenómeno de profunda relevancia actual, de que representa un cambio drástico en la forma de vivir y diseñar ciudades, y de que su justificación principal es la supuesta seguridad que garantizan, hay sorprendentemente pocos estudios que se hayan dedicado a comprobar esa aseveración. Lo segundo es que no existe, ni en México, ni en Estados Unidos, ni en ningún lado, algún estudio que ofrezca evidencia contundente a su favor. Si mucho, hay algunos

---

<sup>99</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, *El crimen...*, *op. cit.*, p. 211.

que encuentran indicios de una correlación entre vivir en una comunidad cerrada y gozar de mayor seguridad real. No obstante, para poder establecer una relación causal falta un largo trecho.

Sólo a título de ejemplo, Lynn A. Addington y Callie Marie Rennison examinan los datos del *National Crime Victimization Survey* (NCVS), una encuesta de alcance nacional cuyo propósito es recopilar información acerca de las víctimas de crímenes en Estados Unidos. El objetivo de las autoras es comprobar si existe alguna correlación entre vivir en una comunidad cerrada o abierta y ser víctima de un robo a la vivienda para poder así comprobar o refutar la creencia de que es más seguro residir en las primeras.<sup>100</sup>

Encuentran que, en efecto, hay menos casas robadas en comunidades cerradas. Sin embargo, las autoras proceden inmediatamente a matizar sus hallazgos, diciendo que sería un error fundamentar decisiones de política pública con base en su análisis, puesto que, en realidad, se trata de un crimen poco frecuente. Es decir, los asaltos a viviendas son raros se viva o no en una comunidad cerrada.<sup>101</sup> Por otra parte, la base de datos no contiene información contextual de los vecindarios, como densidad poblacional e ingreso de los residentes.<sup>102</sup> O sea que no sabemos si da lo mismo que se resida en un fraccionamiento pobre pero cerrado o en uno de lujo. Es probable que no.

Un ejemplo más. Georjeanna Wilson-Doenges analiza 4 vecindarios en California, 2 cerrados y 2 abiertos, y encuentra que no hay ninguna diferencia en el crimen *per capita*

---

<sup>100</sup> Lynn A. Addington y Callie Marie Rennison, “Keeping the Barbarians Outside the Gate? Comparing Burglary Victimization in Gated Communities and Non-Gated Communities”, *Justice Quarterly*, núm. 1, enero 2015, *passim*.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 185.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 187.

en fraccionamientos cerrados, sin importar si son complejos residenciales para personas de altos o bajos ingresos. Lo que sí encuentra es que, particularmente en el caso de los vecindarios cerrados ricos, hay una mayor sensación de seguridad.<sup>103</sup>

El caso de Ciudad Juárez se distingue, por supuesto, en que sus niveles de criminalidad son particularmente altos. Nolberto Acosta condujo una serie de entrevistas con residentes de algunas colonias, todas de clase media, que cerraron sus calles en el contexto de la crisis de seguridad. La razón para el cierre era común a todos los casos: los niveles delictivos eran ya intolerables para los vecinos. Transcribo aquí parte de las declaraciones de un residente del fraccionamiento San Ángel en una zona relativamente céntrica de la ciudad:

[...] lo que llevó al cierre del fraccionamiento fue gente que fue secuestrada, gente que fue asaltada, gente que fue levantada o que les robaron sus pertenencias, un día a uno de esos recuerdo muy bien, este, él llegó de su trabajo a las doce de la noche y gente que estaba aquí rondando el parque lo abordaron cuatro muchachos menores de edad con pistola en mano, se metieron a su casa los tumbaron al suelo, a él, a su esposa y su niña de dos años, les sacaron todo lo que pudieron, se llevaron los carros.<sup>104</sup>

Posterior al cierre, existe un consenso general de que las cosas mejoraron:

Las ventajas han sido muchas, vive uno con una paz y una tranquilidad. Ahorita podemos dejar una bicicleta en la banqueta y con toda seguridad el día de mañana allí va amanecer, porque estamos tan seguros que ya no hay gente extraña, ya no hay gente que viene juntando botes, ya no hay gente que viene a pedir, por desgracia para ellos, ya no les puede uno ayudar, ya no vienen a pedir limosnas, ya no vienen personas de ciertas religiones a tratar de inculcar su palabra y toda esa gente que ya no viene ha creado una estabilidad y una tranquilidad en el fraccionamiento muy buena. La mayoría de los vecinos está contenta con esta situación, todo

---

<sup>103</sup> Georjeanna Wilson-Doenges, “An exploration of sense of community and fear of crime in gated communities”, *Environment and Behavior*, núm. 5, septiembre 2000, *passim*.

<sup>104</sup> Nolberto Acosta Varela, *op. cit.*, p. 354.

mundo con los que podemos contar con el apoyo está muy conforme con el cierre del fraccionamiento.<sup>105</sup>

Lograr una efectiva provisión de seguridad depende de qué se entienda por eso. Cerrar las calles limita la cantidad de “intrusos” en el vecindario y, por tanto, la probabilidad de que alguno sea un delincuente. Por supuesto, el costo es privatizar el espacio, segregarse a las personas, impedir el paso, obstruir la movilidad y sacrificar la posibilidad de vivir en una ciudad que se pueda caminar.

Otro ejemplo, en este sentido: cuando se le preguntó por las causas del cierre, una persona respondió que “el cierre del fraccionamiento se dio porque estamos junto a varias escuelas, entonces los padres de los estudiantes dejaban aquí sus vehículos, lo que generaba muchos robos de baterías y de los mismos vehículos por parte de los delincuentes”.<sup>106</sup> Si la causa del robo de vehículos es que hay más autos que robar, que haya menos definitivamente ayuda. Planteando así la cuestión, efectivamente el cierre de calles aumenta la seguridad.

Por otra parte, hay una correlación bien estudiada entre el estrechamiento de vínculos comunitarios y el aumento de la seguridad real y percibida.<sup>107</sup> En ese sentido, es posible que, al menos parte de la mejora percibida se deba no a las nuevas bardas, sino a la organización comunitaria necesaria para instaurarlas. Una persona declaró:

Las actividades que realizamos conjuntamente fue un factor mucho, muy importante en la unificación. Yo que siempre me ocupé de mi negocio

---

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 362.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 355.

<sup>107</sup> Sobre este tema véase: Alejandra Luneke Reyes, “Inseguridad urbana, participación ciudadana y cuidado vecinal: la búsqueda por protección en los barrios”, *Revista INVI*, 102 (2021), pp. 302-327; Tim Hope, “Community Crime Prevention”, *Crime and Justice, A Review of Research*, núm. 19, pp. 21-89; Murray Lee y Gabe Mythen (eds.), *The Routledge international handbook on fear of crime*, Nueva York, Routledge, 2018.

en lo personal, hay unos maestros, otros comerciantes, pero no nos conocíamos, al grado tal que a mi vecino de lado lo había saludado, pero no habíamos tenido oportunidad de trabajar y eso que yo ya tengo aquí 25 años. Y esto nos sirvió porque conocimos más de los vecinos y ahora trabajamos todos juntos como un equipo en pro de mejorar el parque o cualquier necesidad que se ofrece, hasta personal de algún vecino. Ha habido muchas reuniones que nos han permitido relacionarnos más, a grado tal que celebramos el 16 de septiembre, celebramos el 20 de noviembre, las posadas de Navidad y cada uno aportamos un platillo y nos juntamos todos y comemos todos juntos. La convivencia ha mejorado mucho, mucho, mucho, hoy nos conocemos más que antes, incluso a nivel personal, este cierre nos juntó.<sup>108</sup>

Conseguir el permiso para cerrar la calle requería, en primer lugar, lograr el consenso de los residentes en ese sentido. Después, era necesario conformar un comité de vecinos que debía ser avalado por el municipio. Posteriormente, había que recaudar los fondos necesarios para pagar el permiso a la autoridad pública.<sup>109</sup> El resultado es que, en el proceso, los vecinos se conocieron.

Esto no quiere decir que las rejas no hayan servido para nada, pero es importante tener en mente otros factores que potencialmente influyeron también. Encontramos que, en todos lados, las personas declaran que es más seguro vivir en un vecindario con accesos restringidos, pero que es difícil probar que efectivamente sea así. Resultaría extraño que Ciudad Juárez fuera la excepción. Es posible. Pero habrá que ver.

Una última transcripción, antes de seguir:

Las ventajas a partir del cierre es que no tenemos robos, no batallamos por nuestros espacios, los chavos de hecho pueden andar jugando aquí en la calle a gusto, ya hay más movimiento, llevamos una relación entre vecinos bastante cordial. Pero realmente yo estoy muy a gusto así con las rejas, así como está la situación.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Nolberto Acosta Varela, *op. cit.*, p. 359.

<sup>109</sup> Nolberto Acosta Varela, *op. cit.*, p. 356 ss.

<sup>110</sup> Nolberto Acosta Varela, *op. cit.*, p. 362.

Tras leer estas declaraciones, me viene a la mente el estudio etnográfico de Alejandra Luneke Reyes de una colonia de Santiago en Chile. En su trabajo de campo la autora encuentra que, frente al sentimiento de desprotección, los vecinos del barrio La Capilla se unieron en prácticas de cuidado vecinal impulsadas por políticas públicas municipales que tenían por objeto promover la participación ciudadana. La unión de los vecinos en un grupo cohesivo los benefició al dotarlos de un mayor sentimiento de seguridad. No obstante, tuvo el efecto no buscado de enfatizar las diferencias con el barrio vecino, habitado por personas de una clase social más baja que se instalaron en el terreno de forma irregular. Dicho de otra forma, el proceso de apropiación del espacio público por parte del grupo de vecinos adinerado significó al mismo tiempo un proceso de segregación.

Dice Luneke Reyes:

En este sentido, los resultados evidencian que el cuidado basado en la idea de comunidad permite la activación de la red social, pero disminuye la tolerancia a la heterogeneidad y refuerza la expectativa de orden y de vivir entre iguales, contradiciéndose con la naturaleza diversa y caótica del habitar urbano [...] La investigación muestra que la experiencia de lo común queda limitada a las fronteras de los barrios, reforzando el empeligrosamiento [*sic*] y agudizando los procesos de fragmentación simbólica en la ciudad.<sup>111</sup>

En este sentido, el cierre de colonias supone una delimitación social tanto cuanto espacial. Implica segregación en el sentido más literal de la palabra. En un ejercicio de transmutación los de afuera se convierten en potenciales intrusos y los intrusos en criminales. El miedo abstracto a la victimización encuentra su recipiente en los *otros*, que generalmente son los más pobres. No es ninguna sorpresa —aunque no por eso resulta

---

<sup>111</sup> Alejandra Luneke Reyes, *op. cit.*, p. 324.

menos irónico— que, generalmente, son las personas más marginadas, no las más ricas, las más vulnerables a ser víctimas de un delito.

Además, la segregación es un proceso de exclusión inercial, porque priva a las personas del acceso a los espacios, recursos y servicios que les permitirían mejorar sus condiciones socioeconómicas. En este sentido, podemos decir que si la utilidad de los fraccionamientos cerrados para frenar el crimen es cuestionable, su eficacia para excluir no lo es. Dice Mike Davis:

A pesar de que los expertos del orden público se debaten la efectividad de estos sistemas [que cercan los vecindarios] para detener a criminales profesionales, no hay duda de que son estupendamente exitosos en disuadir intrusos accidentales. Cualquiera que ha intentado dar un paseo al atardecer a través de un vecindario patrullado por guardias de seguridad armado y señalizado con amenazas rápidamente se da cuenta de lo meramente teórica, sino es que obsoleta, es la antigua idea de la libertad en la ciudad.<sup>112</sup>

En este punto, permítaseme una digresión. Si se quiere pensar en la ciudad, hay que caminarla. No hay de otra. En un auto, las cosas no se pueden distinguir bien, mucho menos apreciar.<sup>113</sup> No verlas, no conocerlas, supone un riesgo. Al respecto, Francesco Careri es elocuente. Su crítica está dirigida a estudiantes de arquitectura, pero da lo mismo. Cualquiera que quiera dedicarse un rato a pensar en ese lugar —que es más que un lugar—

---

<sup>112</sup> Mike Davis, “Fortress Los Angeles: The Militarization of Public Space” en Keith Hayward, *Cultural Criminology. Theories of Crime*, London, Routledge, 2011, p. 174 (traducción propia).

<sup>113</sup> En un textito muy bonito dice Pablo Fernández Christileb: “En efecto los sentidos de la percepción y, por ende, de la civilización, están diseñados para funcionar a velocidad de entre 5 y 15 kph, que es cuando se camina y se corre; a esa velocidad se puede ver, oír, sentir y razonar con detalle y atención lo que sucede alrededor, mientras que a velocidades más altas estas capacidades se atrofian, y ya no se pueden ver más que bultos, oír más que ruidos, sentir más que vértigos, pero no pormenores, curiosidades y bellezas” (Pablo Fernández Christileb, *La velocidad de las bicicletas y otros ensayos de cultura cotidiana*, México, D.F., Vila editores, 2005, p. 147).

que (a veces) diseñamos y (siempre) habitamos, y desde dónde construimos nuestra idea del mundo y la realidad, haría bien en prestarle atención:

En las facultades de arquitectura me di cuenta de que los estudiantes — es decir, la futura clase dirigente— lo saben todo acerca de la teoría urbana y los filósofos franceses se consideran expertos en ciudades y en espacio público, pero en realidad nunca han experimentado jugando a la pelota en la calle, encontrándose con los amigos en la plaza, haciendo el amor en un parque, entrando ilegalmente en un edificio industrial en ruinas, atravesando una favela, deteniéndose a pedir una información a un transeúnte. ¿Qué clase de ciudad podrán producir estas personas que tienen miedo de andar?<sup>114</sup>

Y es que caminar es presentarse al mundo sin protección, sin estar, para decirlo con Fernández Christileb, resguardado “contra la gente y sus contactos visuales o verbales; [sin hacer] del espacio público una propiedad privada detrás de ventanillas, seguros, parabrisas”.<sup>115</sup> Y eso puede ser aterrador. Otra vez, Careri:

En América Latina, andar significa enfrentarse a muchos miedos: miedo a la ciudad, miedo al espacio público, miedo a infringir las normas, miedo a apropiarse del espacio, miedo a ultrapasar unas barreras que a menudo son inexistentes, miedo a los demás ciudadanos, percibidos casi siempre como enemigos potenciales. El simple hecho de andar da miedo, y por tanto uno deja de andar: quien anda es un sin techo, un drogadicto, un marginal. El fenómeno antiperipatético y antiurbano es allí más claro que en Europa, donde, a mi parecer, se encuentra todavía en vías de formación: no salir nunca de casa a pie, no exponer nunca el propio cuerpo sin un envoltorio, protegerlo en la casa o en el coche, sobre todo no salir después del atardecer, encerrarse en la medida de lo posible en *gated communities* a mirar películas de terror o a navegar por internet.<sup>116</sup>

Pero los costos de encerrarse son altos, empezando por no poder recorrer la ciudad andado. No poder por las barreras físicas que lo impiden o porque las calles cerradas

---

<sup>114</sup> Francesco Careri, *Walkscapes: el andar como práctica estética*, trad. Mauricio Pla, Barcelona, Gustavo Gili, 2014, p. 162.

<sup>115</sup> Pablo Fernández Christileb, *op. cit.*, p. 20.

<sup>116</sup> Francesco Careri, *op. cit.*, p. 163.

alargan las distancias al grado de hacerlas intransitables. No es trivial. Porque la única forma de tener una ciudad segura, de tener una ciudad que se *sienta* segura, es tener una ciudad que se pueda caminar. No hace falta más que el sentido común para darse cuenta que una colonia llena de rejas y púas no es un lugar reconfortante. Pero unos niños jugando en la vía, unas señoras tomando el fresco de la tarde en la banqueta, una pareja besándose detrás de un poste, todo aquello indica que estamos a salvo. Francesco Careri, una última vez:

Parecerá una banalidad, pero la única manera de conseguir una ciudad segura es que haya gente andando por la calle: solo esto permite a las personas ver a y por los otros, sin necesidad de bardas o cámaras de vigilancia. Y la única manera de lograr una ciudad viva y democrática es que se pueda andar sin que haya necesidad de anular los conflictos y las diferencias, que se pueda andar para protestar y para reafirmar el propio *derecho a la ciudad*.<sup>117</sup>

El costo de no poder caminar —de ser intrusos siempre que se intente— es el de perder la posibilidad de tener una ciudad democrática, equitativa y, finalmente, segura. Es dispararse en el pie. Resignarse a sólo poder sentirse seguros en los metros cuadrados que mida la casa y sólo con la más selecta compañía, toda parecida a nosotros, porque la diferencia asusta, y resulta que la diferencia está en todos lados.

La traba a la movilidad se traduce en una ciudad que no está hecha a escala humana. Para transitarla se necesita algún vehículo motorizado, porque, puesto que hay que rodear los enclaves, las distancias se multiplican. Por supuesto, las personas que no tienen acceso a un automóvil privado son quienes más padecen el problema. Como siempre, la precariedad se traduce en vulnerabilidad.

---

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 162.

El problema se agrava porque el modelo predilecto de comunidad cerrada en Ciudad Juárez —es decir, conglomerados compuestos exclusivamente por viviendas unifamiliares—contribuye a una zonificación del uso de suelo sumamente rígida. Para hacerse de los bienes necesarios para vivir, hay que salir de ahí. Los espacios comerciales y los bienes de entretenimiento y recreación están en otro lado. Cuando no se cuenta con un automóvil, llegar a ellos es complicado, particularmente en una ciudad con tan pésimo e inadecuado transporte público.<sup>118</sup> En Ciudad Juárez, muchas personas eligen no salir de sus casas si no tienen que ir al trabajo, porque no quieren perder su tiempo libre en trasladarse.<sup>119</sup> Es decir, el aislamiento se intensifica porque, al aumentar las distancias que se tienen que recorrer, los fraccionamientos cerrados suponen no sólo una barrera a la entrada sino también una barrera a la salida, incluso para personas que no viven dentro de un complejo cerrado, meramente cerca de uno que tienen que rodear.

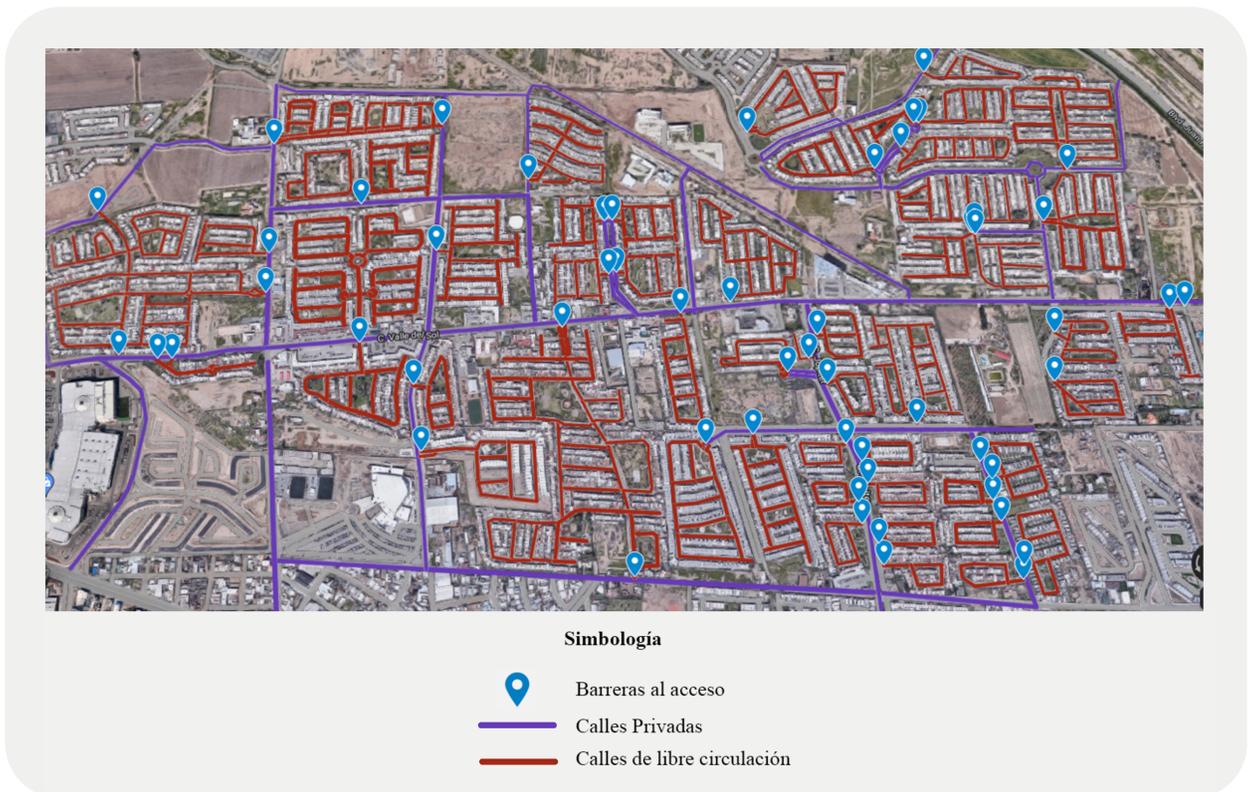
Contar con un auto privado ayuda, pero no resuelve la cuestión. El tránsito aumenta cuando dónde había tres calles abiertas, queda una. O cuando se construyen múltiples proyectos inmobiliarios residenciales con calles internas cerradas que desembocan todos sobre una misma vialidad primaria.

---

<sup>118</sup> Véase *supra* p. 29.

<sup>119</sup> Jonathan Álvarez, “La vida es...”, *op. cit.*

Mapa 4: Barreras al acceso en calle Valle del Sol



Fuente: elaboración propia.

Un ejemplo. La zona de Valle del Sol, al nororiente de la ciudad, en 2007, albergaba 15 fraccionamientos. Hoy tiene aproximadamente 53, todos cerrados, con un total de 13 mil 177 viviendas.<sup>120</sup> El mapa número 4 muestra la ubicación de las barreras al acceso. Las calles rojas son aquellas por las que no se puede transitar libremente. Las moradas son las únicas vialidades que están vinculadas a otras sin obstrucciones. No es una sorpresa que los vecinos se quejen constantemente del tráfico.

Por otra parte, la configuración del vecindario como un espacio privado complica enormemente la provisión de equipamiento público. Sobre todo, imposibilita una dotación

<sup>120</sup> Araly Castañón, “Suben de 15 a 53 fraccionamientos en Valle del Sol”, *Diario de Juárez*, Ciudad Juárez, 26 de junio 2022 (sec. Local).

eficiente porque no se puede utilizar el espacio para, por ejemplo, ofrecer áreas verdes accesibles para todas las personas de la zona. El acceso a bienes supuestamente públicos se convierte necesariamente en un asunto privado. Pero me estoy adelantando; sobre el equipamiento hablaré abajo a profundidad.

Uno de los problemas más graves deriva de que los vecindarios cerrados encuentran su fundamento jurídico en la figura del condominio. El Código Civil del Estado de Chihuahua establece que el “régimen de propiedad en condominio es una forma de apropiación que otorga a su titular el derecho exclusivo de uso, goce y disfrute de su unidad privativa y a la vez un derecho de copropiedad sobre los bienes de uso común”.<sup>121</sup>

Bajo este régimen, los condóminos deben hacerse cargo del mantenimiento de las banquetas, pavimentos, alumbrado, áreas verdes y otras áreas de uso común. Es decir, deben responsabilizarse de servicios que, de otra forma, le correspondería proveer al municipio. Por esto, este modelo no es apto para vivienda de interés social. En estos casos, las cuotas suponen una carga excesivamente onerosa. Sin embargo, en los últimos años, el municipio ha aprobado la construcción de decenas de fraccionamientos de este tipo en régimen de condominio.<sup>122</sup>

El ejemplo más sonado fue la construcción de La Enramada I, II y III, en las afueras de la ciudad. Este desarrollo inmobiliario se encuentra en la orilla de la mancha urbana, hacia el suroriente, literalmente en el desierto. La zona no tiene ni la infraestructura, ni el equipamiento adecuado para ofrecer vivienda digna. Además, la empresa *Arγve* comenzó

---

<sup>121</sup> Código Civil del Estado de Chihuahua, art. 942.

<sup>122</sup> Jonathan Álvarez, “En menos de 5 años, Municipio aprobó 16 proyectos de condominios de interés social en periferia”, *Yo Ciudadano*, 20 de julio de 2018 (sec. Gobierno).

la obra sin tener permisos de construcción.<sup>123</sup> Por si fuera poco, falsificó los dictámenes de factibilidad de agua potable y alcantarillado que la Junta Municipal de Agua y Saneamiento (JMAS) debe emitir.<sup>124</sup> Dos años después de que se descubriera el fraude, el Cabildo autorizó a la Contraloría para que investigara el asunto.<sup>125</sup> Actualmente están terminados y habitados.<sup>126</sup>

A pesar de todo, el Cabildo votó a favor de aprobar el proyecto argumentando precisamente que, puesto que se trataba de condominios cerrados, su plusvalía era mayor a otros desarrollos en la zona.<sup>127</sup> Cabe preguntarse, ¿plusvalía para quién? Cuando a uno de los regidores lo interrogaron acerca de la dificultad que tendrían los residentes para asumir los costos de mantenimiento puesto que se trata de vivienda de interés social respondió:

Las personas más organizadas son los trabajadores de maquila o cualquier otra empresa de servicios. Pero son muy ahorrativos, son muy cuidadosos siempre y cuando se les dicte este patrón. Hay comités de vecinos en la ciudad que así trabajan. Yo considero que sí es factible. El hecho de que ellos vayan ahorrando aunque sea 10 pesitos para que les sean reparado la caseta de vigilancia al cabo de 10 años, lo van a hacer.<sup>128</sup>

---

<sup>123</sup> Miguel Silerio, “Cabildo votará construcción de condominios en el suroriente; iniciaron obra sin permiso”, *Yo Ciudadano*, 19 de junio de 2018 (sec. Gobierno).

<sup>124</sup> Miguel Silerio, “Con documentación falsificada, Cabildo aprobó condominios en el desierto”, *Yo Ciudadano*, 12 de julio de 2018 (sec. Gobierno).

<sup>125</sup> Favia Lucero, “Contraloría investigará ‘caso La Enramada’, luego de dos años”, *Yo Ciudadano*, 21 de agosto de 2020 (sec. Gobierno).

<sup>126</sup> Miguel Silerio, “Cronología de La Enramada: así una empresa engañó al Municipio para construir condominios en el desierto”, *Yo Ciudadano*, 28 de agosto de 2020 (sec. Gobierno).

<sup>127</sup> “Divide a regidores aprobación de condominios en el suroriente”, *Yo Ciudadano*, 19 de diciembre de 2018.

<sup>128</sup> *Loc. cit.*

En el artículo 1 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua se plantean sus objetivos. En la segunda fracción dice, entre otras cosas que se busca garantizar en todo momento “el fomento, la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos, los equipamientos, la vivienda digna y los centros de trabajo”. Permitir que se construya vivienda de interés social en régimen de condominio atenta contra todo esto.

En todos los casos, la postura es clara, tanto en las declaraciones, como en la votación aprobatoria del Cabildo: la plusvalía de los bienes raíces está por encima del interés público o, en todo caso, se identifica con él. El Ayuntamiento confunde la apreciación inmobiliaria con el desarrollo urbano. Y dicta así el rumbo de la ciudad.

Un ejemplo, rápidamente. Al discutir la pertinencia de retirar las restricciones para construir vivienda en la zona periurbana del suroriente de la ciudad, se discutió en el Cabildo si se debía mantener el requisito a los desarrolladores de contar con un dictamen de factibilidad aprobado por la Dirección de Desarrollo Urbano en materia de transporte y educación. Es decir, modular la construcción de casas según la capacidad de la infraestructura para garantizar el acceso a estos servicios básicos. En la discusión se reconoció que los proyectos inmobiliarios eran todos de vivienda de interés social puesto que los precios del terreno en una zona tan alejada del centro urbano garantizan el bajo costo de las residencias y no hay otra razón sensata para elegir vivir ahí. El presidente en turno, Cruz Pérez Cuellar alegó que era una “absoluta injusticia” pedirle dictámenes adicionales a los desarrolladores. Posteriormente, declaró que no estaba de acuerdo con

que se les pidieran los dictámenes de transporte “porque no hay transporte”.<sup>129</sup> Es decir, la injusticia recae en ponerle trabas a los desarrolladores, pero no en aprobar la construcción de vivienda en zonas donde se sabe, *a priori*, que no habrá cobertura de los servicios públicos básicos.

Hasta ahora, no he hecho ninguna mención el sistema político. Hablo del Cabildo en general, porque a pesar de los cambios electorales, su postura frente al tema en cuestión se ha mantenido. Por ejemplo, el proyecto de la Enramada fue aprobado por el gobierno independiente de Armando Cabada. Por su parte, la eliminación de los requisitos adicionales para construir vivienda en el suroriente fue una decisión tomada durante el gobierno del presidente morenista Cruz Pérez Cuéllar. Es decir, sin importar el partido en el poder, el Ayuntamiento se posiciona del lado de los intereses de la industria inmobiliaria.

Antes de cerrar el apartado, es importante señalar que la construcción de vivienda es una de los principales factores que contribuyen a la dispersión de la ciudad. Por supuesto, las empresas constructoras siempre querrán construir más. Esa es su razón de ser. Tiene sentido, pues, que una ciudad que privilegia por encima de todo los intereses de industria inmobiliaria crezca de forma desmedida. Más allá del problema que esto, ya de por sí, supone, el tipo de construcciones que se lleven a cabo, sus características particulares, tienen consecuencias para la ciudad. Y resulta que la mayoría de los proyectos residenciales son fraccionamientos cerrados.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Ayuntamiento de Juárez, *Sesión de Cabildo Ordinaria núm. 30*, 14 de diciembre de 2022, disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=DxqKOkvkSLg&t=5408s&ab\\_channel=Municipio deJuarez](https://www.youtube.com/watch?v=DxqKOkvkSLg&t=5408s&ab_channel=Municipio deJuarez).

<sup>130</sup> Véase *supra* p. 42.

Las rejas son el elemento definitorio del panorama urbano. Son el resultado del deseo de vivir en la ciudad intentando escaparla. Por una parte, condicionan la experiencia subjetiva de la ciudad y, por esto, son fundamentales para entender el imaginario político juarense. Por otra parte, son un ejemplo patente de cómo la segregación urbana se configura como una forma de protección. Los intentos por atender las causas de la inseguridad y violencia se dejan de lado. En cambio, se busca blindarse de sus efectos. Y para esto, no hay como muros de concreto.

En este esfuerzo, las distinciones de clase adquieren una nueva dimensión espacial sumamente rígida, puesto que los fraccionamientos agrupan vivienda de, más o menos, el mismo valor catastral. Además, la ciudad se fragmenta en enclaves infranqueables cada vez más separados entre sí. Si el paso no lo obstruyen las barreras físicas, lo impide la distancia que se hace cada vez mayor. El resultado es una ciudad atomizada que se vuelve cada vez más aterradora, cada vez más injusta, cada vez más excluyente. El miedo lo justifica todo. Vuelve la exclusión razonable y la segregación, legítima. Pero si es sostenible a largo plazo, habrá que ver.

## EQUIPAMIENTO URBANO

Uno de los primeros hallazgos de mi investigación consistió en darme cuenta de que, para entender la configuración urbana de Juárez, era imprescindible estudiar los equipamientos urbanos.<sup>131</sup> Más allá de ser uno de los elementos constitutivos de cualquier ciudad, las políticas y prácticas que, en este caso, afectan su provisión son singulares. Por esto, su inspección tiene el potencial de arrojar luz sobre las tendencias que moldearon a la ciudad en la última década.

Resulta primordial, para ahorrarnos confusiones, aclarar un par de conceptos. El equipamiento urbano se refiere a todos los inmuebles y mobiliario necesario para la materialización de los derechos sociales y culturales de las personas. Se trata, entonces, de un montón de cosas muy diferentes entre sí: bibliotecas, escuelas, hospitales, mercados públicos, parques, gimnasios, estaciones de policía o de bomberos, centros comunitarios y espacios culturales, por ejemplo.

En México, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) lo define como: “el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los Servicios Urbanos para desarrollar actividades económicas, sociales, culturales,

---

<sup>131</sup> Agradezco la perspectiva, conocimiento y perspicacia de Araceli Corral Bernal quien me orientó en este sentido.

deportivas, educativas, de traslado y abasto”.<sup>132</sup> No es una gran definición, porque invita a la confusión. En ella cabe casi todo lo que se encuentra fuera de los espacios estrictamente privados en una ciudad: las banquetas o los cables de luz, por ejemplo. Sin embargo, todo lo referente a conexiones viales, redes de comunicación o “a los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios”<sup>133</sup> —para usar las palabras de esa misma ley— forma parte de la infraestructura urbana, no del equipamiento.

Sin afán de hacer una denuncia categórica de mala intención, en cualquier caso imposible de comprobar, la ambigüedad lingüística con la que se definieron estos conceptos en la ley abrió la puerta a que se proporcionara infraestructura urbana y, sin más, se diera por provisto el equipamiento. Pero ni son la misma cosa, ni —esto es crucial— son sustitutos. Volveré a esto más adelante.

Dicen Franco y Zabala que “los equipamientos son espacios que cumplen una doble función pues, además de proveer servicios esenciales, contribuyen en la construcción y en el fortalecimiento de la vida colectiva”.<sup>134</sup> Es decir, por una parte, el equipamiento urbano materializa la posibilidad de garantizar los derechos subjetivos. Pensemos, para poner un ejemplo, en que el derecho a la salud es una conceptualización abstracta hasta que concreta en la posibilidad de acudir a una clínica de salud. Pero el equipamiento también tiene otra función: la constitución de un lugar en espacio público. De ahí deriva su relación con la vida colectiva. Me detengo en esto un momento.

---

<sup>132</sup> Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, art. 3, frac., XVII.

<sup>133</sup> *Ibid.*, frac., XXII.

<sup>134</sup> Ángela María Franco Calderón y Sandra Karime Zabala Corredor, “Los equipamientos urbanos como instrumentos para la construcción de ciudad y ciudadanía”, *DEARQ Revista de Arquitectura*, 2012, núm. 11, p. 12.

Una forma de aproximarnos conceptualmente al asunto es reducir a la ciudad a sus componentes más básicos. Primero, podemos contemplar los espacios privados: las viviendas, empresas, comercios.<sup>135</sup> Después, la infraestructura: las redes que comunican y conectan los demás lugares. Si nos detuviéramos aquí, la definición de la ciudad tendría que limitarse a un conglomerado de espacios privados interconectadas entre sí. El espacio fuera de lo casa existiría solamente como un espacio de tránsito y, si se cuenta con un automóvil que funja como extensión de la propiedad, podríamos alargar la experiencia de lo privado hasta abarcarlo casi todo. Podríamos existir en la ciudad sin poner jamás un pie en ella.

En ese escenario, la posibilidad de relacionarnos con personas más allá de nuestros vínculos personales se vuelve muy complicada.<sup>136</sup> Los comercios como restaurantes o bares pueden ser, en efecto, espacios de convivencia social. Sin embargo, ahí suelen congregarse personas con una identidad común mediada por características socioeconómicas, raciales, de género, entre otras cosas. Además, no todos quienes ocupan estos espacios lo hacen en condiciones de igualdad: pensemos, por ejemplo, en un mesero y un comensal. En este contexto, la posibilidad de que personas con realidades sociales dispares desarrollen un sentimiento de pertenencia a una comunidad más amplia, de que articulen un interés común con base en el entendimiento de un destino urbano compartido

---

<sup>135</sup> Si bien estos espacios se diferencian en el grado de privacidad que ofrecen, los considero privados en tanto que una persona los posee y, por eso, tiene control y poder sobre ellos. Son privados en términos de propiedad.

<sup>136</sup> Por supuesto, quedan los espacios digitales, pero estos suelen vincularnos con otros por medio de intereses compartidos o de filiación política, y no por proximidad geográfica y los intereses que de ahí se desprenden.

es mínima. Como dicen Blakely y Snyder, no puede haber un contrato social sin contacto social.<sup>137</sup> Falta, en este experimento conceptual, el espacio público.

Digamos entre paréntesis que aunque, por supuesto, existe una relación entre lo gubernamental y lo público, ambos conceptos no son sinónimos. Pensemos en un terreno baldío que es propiedad del municipio. Es gubernamental, de eso no queda duda, pero, ¿es público? ¿Puede ser público un espacio en el que no se puede estar? Es posible, si bien un tanto necio, argumentar que, si no hay una reja, nada nos impide irnos a plantar ahí. A eso habría que responder que, como ya había mencionado, los terrenos baldíos son lugares altamente inseguros<sup>138</sup> y pasear por ellos puede, en el contexto de Ciudad Juárez, suponer la muerte.<sup>139</sup> Incluso ignorando la importancia de este hecho, es innegable que hay una disparidad fundamental en la naturaleza social de un parque —o una biblioteca o una cancha de fútbol— y un espacio sin desarrollar de ninguna manera. La diferencia en su potencial como punto de encuentro y asociación es inconmensurable.

O sea que el espacio público no se refiere a cualquier terreno municipal de libre acceso, sino a un lugar que permite la interacción social, el encuentro, el diálogo. Un espacio seguro —donde no existe un riesgo inherente a la integridad física— y lo suficientemente desarrollado para que sea razonable estar en él. Es decir, el espacio público es, por definición, un espacio equipado.

---

<sup>137</sup> Edward J. Blakely y Mary Gail Snyder (eds.), *Fortress America: gated communities in the United States*, Massachusetts, Brookings Institution Press, 1997, pp. 165-179.

<sup>138</sup> Sobre el riesgo que representan los lotes baldíos, véase *supra*, p. 34.

<sup>139</sup> El fotoreportaje de *Yo Ciudadano* acerca de la violencia en lotes baldíos compila múltiples hechos violentos ocurridos en la ciudad en distintos años y contextos. Véase: “Lotes baldíos, nidos de violencia”, <https://yociudadano.com.mx/lotes-baldios-nidos-de-violencia/> consultado el 24 de octubre de 2022.

Cito a Ovalle y Páez, para enfatizar la cuestión: el equipamiento “está relacionado con el espacio público, como un hecho que trasciende el sentido de espacio de libre circulación, hacia la generación de espacios considerados ambientes de diálogo”.<sup>140</sup> Es por esto que la infraestructura no puede sustituir al equipamiento. La circulación, el tránsito, es la materia de la primera; la pausa, la tranquila estancia, la del segundo.

Transcribo otra cita de los mismos autores:

[...] los equipamientos urbanos de uso colectivo son componentes primarios de la estructura de la ciudad que contribuyen al ordenamiento y planeación de la misma, desde su valor estratégico, particularmente en entornos urbanos no consolidados, donde su función, identidad y significado, resulta crucial para la efectiva articulación con el tejido urbano.<sup>141</sup>

En una ciudad en la que se ha hablado recurrentemente de la “descomposición del tejido social”, no tendría sentido tratar de entenderla ahora sin reparar en las dinámicas alrededor de la provisión de su equipamiento. No obstante, antes de avanzar, conviene recapitular.

Prefiero ser redundante, con tal de ser inequívoco. El equipamiento se refiere a toda construcción, mobiliario o instalación en el espacio público que no es una red vial, como calles o banquetas, ni una red de telecomunicaciones, como los cables de teléfono. Tampoco es cualquier espacio que no sea privado.<sup>142</sup> Lo que sí es, y me interesa enfatizarlo,

---

<sup>140</sup> Jairo Hernán Ovalle Garay y Ángelo Páez Calvo, “Equipamiento urbano en la reconstrucción de vínculos comunitarios”, *Arquitectura del sur*, 2017, núm. 51, p. 50.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>142</sup> Reducir el concepto de público a todo lo que no es privado es un grave reduccionismo porque deja de lado que ambas categorías suponen lógicas y morales diferentes (sobre este tema, véase Margaret Canovan, “Politics as culture: Hannah Arendt and the public realm”, *History of Political Thought*, 1985, núm. 3, pp. 617-642). Se trata de conceptos tan amplios que, en múltiples casos, su supuesta relación dicotómica

es lo que le confiere al espacio público su calidad de *público* en la medida en que hace posible estar en él.

Por supuesto, no cualquier mobiliario o construcción es un buen equipamiento. De la misma forma en que no puede sustituirse por infraestructura, un tipo de equipamiento no es igual a otro: un parque no cumple la función de una escuela, una escuela no es lo mismo que un hospital. Hasta aquí, lo obvio. En México, el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) define los lineamientos y criterios para su dosificación: cada cuántos habitantes y kilómetros cuadrados debe haber una preparatoria, un clínica o una biblioteca, por ejemplo.<sup>143</sup>

Además, la provisión de equipamiento debe cumplir con ciertas características fundamentales para ser pertinente. La más importante, quizá, es que debe mantener un estrecho vínculo con la población y superficie que ocupa. En este sentido, el desarrollo

---

no es mutuamente excluyente ni estática. Al contrario, es posible que una misma característica aluda a la naturaleza de lo privado y sea irrelevante para definir lo público (o viceversa). Por ejemplo, si hablamos de una escuela privada, el hecho de que no todo mundo, sino sólo unos cuantos puedan acceder a ella nos indica algo acerca de su naturaleza *privada*. Pensemos ahora en una escuela pública. No cualquiera puede acceder a ella. No puede, por ejemplo, entrar cualquier adulto, pero tampoco cualquier niño: hay un proceso de inscripción y algún filtro de admisión que probablemente no está relacionado con la solvencia económica como en el caso anterior, pero sí con las aptitudes académicas o la ubicación geográfica. Es decir, es un filtro distinto al de la escuela privada. No obstante, es un filtro. Estamos frente a la misma situación: no todo mundo, sino sólo algunos pueden entrar y hacer uso de la escuela, pero, en el segundo caso, eso no nos dice nada acerca de la naturaleza *pública* de la escuela, porque los elementos que consideramos constitutivos de la naturaleza privada o pública de algo son distintos. Me vienen a la mente las palabras de Hanna Fenichel Pitkin acerca de las falsas dicotomías que dicta el sentido común: “las supuestas parejas dicotómicas no agotan el universo que existe entre sus términos ni son realmente opuestas una de la otra” (Hanna Fenichel Pitkin, *Wittengstein: el lenguaje, la política y la justicia*, trad. Ricardo Montoro Romero, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 30).

<sup>143</sup> SEDESOL, Sistema Normativo de Equipamiento Urbano, t. 1-6, s. a.

inmobiliario tiene que ir de la mano de la construcción de equipamiento, de tal manera que la ciudad crezca de forma balanceada; es decir, sin rezagos en la provisión de servicios básicos que den pie a la marginación precariedad urbana.

Las áreas de donación garantizan que así sea.<sup>144</sup> Éstas se refieren al porcentaje del terreno que cualquier desarrollador inmobiliario o fraccionador debe ceder al municipio de forma gratuita para destinarse a infraestructura y equipamiento.<sup>145</sup> El municipio tiene reservas territoriales que puede usar para estos fines. Sin embargo, la densificación de un área preexistente de la ciudad puede ocasionar que sean insuficientes para las nuevas necesidades del sector. Las áreas de donación garantizan que siempre quede el espacio necesario para ofrecer el equipamiento pertinente.

Sin embargo, en el caso de Ciudad Juárez, hace varios años que es fácil para los desarrolladores deslindarse de esa obligación. La práctica es sumamente interesante por lo que implica, por cómo funciona y por la lógica que la respalda. Explorémosla ahora con detenimiento.

#### EL CASO DE CIUDAD JUÁREZ

Durante la administración municipal del ex alcalde Armando Cabada<sup>146</sup>, la Dirección de Desarrollo Urbano comenzó una práctica que hacía uso de manera muy original, si bien

---

<sup>144</sup> También se les denomina áreas de cesión.

<sup>145</sup> El porcentaje requerido varía en cada caso: depende del tipo de desarrollo —si es residencial, comercial, industrial o de otro tipo— y de su tamaño. (Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua, art. 271).

<sup>146</sup> Héctor Armando Cabada Alvidrez fue presidente municipal de Juárez por dos términos entre 2016 y 2021.

bastante turbia, de una figura urbanística denominada Transferencia de Potencial Urbano (TPU). Veamos en qué consiste. A pesar de lo técnico del término, no es nada complicado.

El potencial urbano se refiere a la capacidad, actual o proyectada, que un predio tiene para albergar infraestructura, equipamiento e imagen urbana. Se determina con base en su uso de suelo y ubicación en la ciudad. Es lo que determina cuánto del terreno se puede construir a lo largo, ancho y alto. A veces, el potencial urbano no puede aprovecharse en su totalidad: al predio lo atraviesa el cauce de un río, un cerro, un derecho de vía, hay edificaciones de valor histórico, o se ofrecen ahí servicios ambientales que imposibilitan o hacen incosteable su edificación.<sup>147</sup> En cualquiera de estos casos, el propietario puede pedir que se le transfiera el derecho de construcción del potencial perdido a otro predio suyo o de algún otro particular. Las bases normativas de esta transferencia se encontraban en el capítulo tercero de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua (LDUS).<sup>148</sup>

Por otra parte, en el Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de 2016 para el municipio de Juárez, se menciona la posibilidad de transferir áreas de donación. Dice:

En caso del desarrollo de un fraccionamiento en una zona consolidada con infraestructura y equipamiento urbano se puede transferir el área de donación a zonas deficitarias de equipamiento urbano o en donde se requiera rehabilitar áreas recreativas mediante un convenio de la autoridad municipal con el desarrollador.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> Estos son algunos de los ejemplos que se encuentran en la Ley de Desarrollo Sostenible del Estado de Chihuahua, art. 190.

<sup>148</sup> Esta ley fue abrogada en 2021, año en que entró en vigor la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua.

<sup>149</sup> Instituto Municipal de Investigación y Planeación y Ayuntamiento de Juárez, *op. cit.*, t. 3, p. 67.

Claramente se trata de dos situaciones distintas que nada tienen que ver entre sí. Sin embargo, en algún momento—no me queda claro cuándo—a la segunda también se le puso el nombre de TPU. A primera vista, esto parece una evolución inocente del habla. Después de todo, las áreas de donación sí suponen un gran potencial de desarrollo para la ciudad. En adelante, habrá que aclarar a qué tipo de TPU nos referimos, pero nada más. No obstante, Araceli Corral Bernal sugiere que hay una intención un tanto más perversa en crear esta polisemia.

La LDUS contemplaba la transferencia de potencial urbano, pero no la transferencia de áreas de donación. Al llamarle a las dos TPU, se le otorgó a la segunda un fundamento jurídico que no tenía.<sup>150</sup>

Existe evidencia contundente para validar esta aseveración. Uno de los requisitos administrativos para autorizar la transferencia de áreas de donación es contar con un dictamen aprobatorio de factibilidad por parte de la Dirección de Desarrollo Urbano. El objetivo de este documento es validar que el proyecto inmobiliario se encuentra en una zona consolidada. Así, se busca garantizar que la cesión de esa área a otro lugar no vulnere a la población del predio emisor. En cada uno de estos documentos, la Dirección declara que su facultad para emitir el dictamen emana de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible. En cada caso, el inciso primero de la sección de consideraciones dice:

La Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua (LDUS), en el capítulo III, artículos 187, 188, 189, 190, 191, 192 establece las bases de la Transferencia de Potencial, con la finalidad de

---

<sup>150</sup> Araceli Corral Bernal, “El problema de la transferencia de potencial”, 12 de septiembre de 2022 (entrevista).

hacer uso más eficaz de las Donaciones resultantes de los proyectos de fraccionamientos, cuando se trate de una zona consolidada.<sup>151</sup>

Sin embargo, la ley no dice nada parecido. El capítulo al que se hace referencia trata la transferencia de potencial urbano entendido en términos del derecho de construcción de particulares. Nada más.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> Dirección General de Desarrollo Urbano, *Dictamen de Factibilidad de Transferencia de Potencial Urbano Portento Etapas 1, 2, 3, 4 y 5*, Oficio: DGDU/DCP/APDU/2545/2017, Ciudad Juárez, 10 de noviembre de 2017.

<sup>152</sup> Los artículos en cuestión dicen:

ARTÍCULO 187. Se denomina potencial urbano de un predio, lote o construcción, a la disponibilidad presente o proyectada de infraestructura, servicios y equipamiento en función del uso de suelo y ubicación relativa en la ciudad. A los predios con potencial urbano excedente, se les denomina predios emisores, y a los que requieren potencial urbano se les identifica como predios receptores de potencial urbano.

ARTÍCULO 188. La transferencia de potencial urbano permite a los propietarios de predios transferir sus excedentes o totales del potencial urbano no utilizado, a favor de un predio receptor propio o de un tercero. Esta transferencia estará sujeta a la disponibilidad de potencial en la ubicación del receptor.

ARTÍCULO 189. Las posibilidades de transferencia de potencial urbano serán para predios ubicados dentro del Límite de Centro de Población y serán determinadas en los Planes o Programas de Desarrollo Urbano Sostenible de Centro de Población, que especificará en la zonificación los predios emisores y receptores con su potencial urbano presente o futuro.[Artículo reformado mediante Decreto No. 1320-2013 XI P.E. publicado en el P.O.E. No. 85 del 23 de octubre del 2013]

ARTÍCULO 190. Es predio emisor aquel que no usa en forma óptima su potencial urbano y que su uso o destino está previsto en el Plan o Programa de Desarrollo Urbano Sostenible de Centro de Población, tal como: cerros, cauces de ríos y arroyos y sus límites federales, zonas inundables, predios en condiciones de suelo o pendiente, adversos para el desarrollo urbano, en ubicaciones con olores,

Los proponentes de esta práctica argumentan que responde a la necesidad de atender la segregación urbana de la ciudad. Según ellos, la intención es balancear la dotación de equipamientos y lograr la consolidación de las áreas más marginadas. Sin embargo, la política no tiene coherencia con su objetivo. Esto se vuelve evidente frente a la más somera de las indagaciones.

Para empezar, el propósito fundamental de las áreas de donación es, precisamente, lograr el crecimiento balanceado de la ciudad. El estatus de “zona consolidada” no es un hecho absoluto y perenne. Si la ciudad lograra densificarse—uno de los objetivos contenidos en el mismo plan de desarrollo urbano<sup>153</sup>—el equipamiento existente se volvería insuficiente.

Por otra parte, el problema de la falta de consolidación no es, necesariamente, una consecuencia de la falta de espacio. El suroriente de la ciudad, para poner un ejemplo, es una de las zonas más marginadas y, por lo tanto, una de las más idóneas para recibir la TPU.<sup>154</sup> Sin embargo, no es espacio lo que falta. En el suroriente hay más de mil áreas

---

vibraciones, plazas, parques, derechos de vía, infraestructura, equipamiento, edificaciones con valor histórico, arquitectónico o patrimonial, o predios dedicados a servicios ambientales que imposibilitan o hacen incosteable su edificación.

El predio receptor se caracteriza por aplicar las políticas de densificación y uso óptimo de la infraestructura, servicios y equipamiento, y demás establecidos en los instrumentos y planes o programas de esta Ley.

<sup>153</sup> Véase Instituto Municipal de Investigación y Planeación y Ayuntamiento de Juárez, *op. cit.*, t. 3, p. 37.

<sup>154</sup> A pesar de la controversia, en adelante, llamaré a la transferencia de las áreas de donación “transferencia de potencial urbano” o “TPU” porque es el término utilizado en los convenios y dictámenes que lo autorizan.

verdes, pero la mayoría se encuentra en el abandono.<sup>155</sup> O sea que no basta que el Ayuntamiento tenga a su disposición el terreno. Tiene que hacer algo con él.

Un pequeño paréntesis. El artículo 274 de la Ley de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua contiene la siguiente cláusula: “El Municipio no podrá ejercer actos de dominio respecto de dichas áreas de cesión gratuita, salvo que hayan transcurrido cinco años y estas ya no representen alguna utilidad para las personas residentes de la zona de que se trate”. La cuestión es, que en muchos casos, el predio no se desarrolla, por lo que las personas no saben que se trata de un área de donación puesto que es indistinta de cualquier otro terreno baldío. Pasan los años y, como efectivamente no es de utilidad para nadie, se renuncia al predio. Sólo en 2021, el gobierno municipal autorizó la enajenación a título oneroso de 271 predios. En términos de área, esto supuso la venta de 34,512.796 metros cuadrados.<sup>156</sup>

Regreso a la TPU. La innovación del municipio juarense es extraordinaria. La práctica contemplada en el Plan de Desarrollo Urbano mutó rápidamente para permitir que las áreas de cesión se intercambiaran por casi cualquier cosa: pavimentar una calle, poner semáforos, hacer una donación a una asociación civil, dar el equivalente en dinero al municipio—la imaginación es el límite.

Un ejemplo. En 2018, la inmobiliaria Casas Cadi construyó el fraccionamiento *Terraluna*. Dadas sus dimensiones, le correspondía ceder al municipio 1,787.980 metros

---

<sup>155</sup> Jonathan Álvarez, “Más de mil áreas verdes en el suroriente, pero la mayoría en el abandono”, *Yo Ciudadano*, Ciudad Juárez, 5 de enero de 2022, (sec. Investigaciones). Vale la pena mencionar que, aunque las áreas verdes son una forma de equipamiento urbano, en la legislación chihuahuense se hace una distinción entre éstas y el demás equipamiento porque su presupuesto y cuidado está a cargo de distintas direcciones municipales.

<sup>156</sup> Esta información fue recabada por medio de solicitudes de transparencia.

cuadrados. En su lugar, donó una camioneta *Transit Passenger Bus* 2018 y entregó 291,740.52 pesos al municipio.<sup>157</sup> Podría dedicar algunas líneas a ilustrar por qué esas cosas no son sustitutas de un terreno —además del riesgo de corrupción inherente en esta práctica— pero no quisiera ofender su inteligencia, estimado lector, explicándole algo obvio. Los hechos son elocuentes.

Vale la pena mencionar que la ubicación de este fraccionamiento ni siquiera está en una zona verdaderamente consolidada. El dictamen de factibilidad así lo indica— “Actualmente la zona no cuenta con la cobertura recomendada en base a [*sic*] los lineamientos establecidos en el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano de SEDESOL”<sup>158</sup>— y procede a aprobarlo de todas formas.

En este caso, se justificó la decisión en el hecho de que había reservas territoriales suficientes para hacer frente al déficit. Reitero: las reservas territoriales no aumentan con la densificación urbana. Para eso se creó, en primer lugar, la figura del área de donación. Pero, en realidad, no es relevante si hay o no reservas. En cualquier caso, la Dirección de Desarrollo Urbano siempre se las ingenia para aprobar el dictamen. Cualquier razón es suficiente; el caso es decir que sí.

El fraccionamiento *Arzos*, para poner otro ejemplo, se construyó en una zona donde se necesita una escuela secundaria.<sup>159</sup> Sin embargo, se aprobó la transferencia porque “el

---

<sup>157</sup> Dirección General de Desarrollo Urbano, *Convenio de transferencia de potencial urbano con Casas Cadi S.A. de C.V.*, Convenio: DGDU/JUR/0336/2019, Ciudad Juárez, 2019.

<sup>158</sup> Dirección General de Desarrollo Urbano, *Dictamen de Factibilidad de Transferencia de Potencial Urbano Terraluna*, Oficio: DGDU/DCP/APDU/3212/2018, Ciudad Juárez, 28 de noviembre de 2018.

<sup>159</sup> Dirección General de Desarrollo Urbano, *Dictamen de Factibilidad de Transferencia de Potencial Urbano Arzos*, Oficio: DGDU/DCP/APDU/3207/2020, Ciudad Juárez, 20 de octubre de 2020.

polígono resultante para donación de equipamiento tendría escaso potencial de utilización, en virtud de que su superficie [sic].” Uno tiene que suponer, porque el documento está escrito con una calidad que impide su lectura, que el problema al que se pretende hacer alusión es que el terreno en cuestión es, en efecto, muy pequeño—415.198 m<sup>2</sup>.

Según los lineamientos de SEDESOL, el radio de servicio urbano recomendable para las secundarias es de 1.5 km.<sup>160</sup> Al trazar un círculo de ese tamaño tomando como eje el fraccionamiento *Arzos*, encuentro que en esa área se ha autorizado la transferencia de potencial 5 veces.<sup>161</sup> El total del terreno que no se ha donado, sin incluir la aparentemente despreciable área de *Arzos*, es de 13,529.85 m<sup>2</sup>. O sea, lo suficiente para construir 1.5 secundarias.<sup>162</sup> ¿De dónde va a salir ese terreno si se sigue transfiriendo?

Este caso es interesante por otra razón. El dictamen de factibilidad ofrece una segunda justificación para autorizar la transferencia: dice que, en realidad, no hay ninguna

---

<sup>160</sup> En realidad, los lineamientos de SEDESOL recomiendan un radio de 1 km para las secundarias generales, y de 1.5 km, para las técnicas. Sin embargo, la Dirección de Desarrollo Urbano agrupa ambas y considera el radio mayor como medida para ambos tipos de secundaria (SEDESOL, *Sistema Normativo de Equipamiento Urbano*, op. cit., pp. 57-61).

<sup>161</sup> Las transferencias corresponden a los fraccionamientos residenciales *Novel* (Dirección General de Desarrollo Urbano, *Convenio de transferencia de potencial urbano con Constructora Yva, S.A. de C.V.*, Convenio: DGDU/JUR/114/2018, Ciudad Juárez, 2020), *Residencial del Valle* (Dirección General de Desarrollo Urbano, *Convenio de transferencia de potencial urbano con C. Esther Olaguez Martínez*, Convenio: DGDU/JUR/0986/2018, Ciudad Juárez, 2020), *Vienna Residencial* (Comisión de Fraccionamientos y Condominios, *Acta de la reunión de la Comisión revisora de fraccionamientos y condominios*, 24 de julio de 2019), *Praga Residencial* (Dirección General de Desarrollo Urbano, *Convenio de transferencia de potencial urbano con Ingeniería Maperj, S.A. de C.V.*, Convenio: DGDU/JUR/0705/2020, Ciudad Juárez, 2020) y al condominio industrial *Condominio de Bodegas CJN* (Dirección General de Desarrollo Urbano, *Convenio de transferencia de potencial urbano con Promotora y Desarrolladora Vaderi, S.A. de C.V.*, Convenio: DGDU/JUR/0710/2020, Ciudad Juárez, 2020).

<sup>162</sup> La superficie recomendada por SEDESOL para una secundaria general es de 9,000 m<sup>2</sup> (SEDESOL, *Sistema Normativo de Equipamiento Urbano*, op. cit., t. 1, p. 60).

carencia porque “existen equipamientos de orden privado que dan cobertura al giro faltante”.

Insisto: una de las funciones primordiales del equipamiento urbano es ofrecer la infraestructura necesaria para hacer efectiva la garantía de los derechos humanos básicos. En el caso del derecho a la educación, hasta que no se garantiza el acceso a una escuela, no se trata de nada más que una quimera. Una escuela privada no es equipamiento urbano en tanto que no garantiza ese acceso.

El gobierno municipal ha alabado y publicitado la política de TPU como un logro en el combate a la segregación urbana. A final de su segundo turno de gobierno, Armando Cabada, la consideraba como uno de sus más grandes éxitos. Declaraba contento que “en el acumulado de los últimos cuatro años a mi cargo se han gestionado más recursos públicos por medio de esta herramienta hasta por un monto de 158,200,597 pesos con 67 centavos adicionales a lo autorizado en el presupuesto y que de manera transparente y oportuna se han derramado para contribuir en el abatimiento del rezago de infraestructura.”<sup>163</sup> De manera transparente, más o menos. De forma oportuna —no se si me atrevería a tanto.

Un par de cosas me llaman la atención de este discurso. En primer lugar, el énfasis en que se han obtenido más recursos a los previstos por el presupuesto. Esto sólo es relevante si partimos de la premisa de que no había, en un inicio, suficientes recursos. Y

---

<sup>163</sup> Héctor Armando Cabada Alvidrez, “Cuarto informe: segundo informe, administración 2018-2021”, Ciudad Juárez, Centro Cultural Paso del Norte, 7 de septiembre de 2020. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=8lyD\\_H\\_mFaE&ab\\_channel=MunicipiodeJuarez](https://www.youtube.com/watch?v=8lyD_H_mFaE&ab_channel=MunicipiodeJuarez).

no está del todo claro que así sea. Tampoco hay un afán visible en presentar alguna — cualquier— evidencia en este sentido.<sup>164</sup>

Más importante aún: los “nuevos” ingresos no son producto de una mayor o más eficiente recaudación. En realidad, no hay más recursos, sólo una reorganización de los mismos. El rubro presupuestal de infraestructura, en efecto, aumentó, pero lo hizo a costa de renunciar a terrenos a los que tenía derecho el municipio. Si aceptamos que el intercambio fue equitativo —ya de por sí una concesión— se trata de un juego de suma cero.

Me detengo un instante para decir entre paréntesis que no está demás reparar en que, por medio de la práctica de la TPU, la administración pública municipal excedió sus facultades al modificar, si bien indirectamente, el presupuesto propuesto por el Cabildo y aprobado por el Congreso del Estado. No es trivial. La asignación y distribución del presupuesto es una tarea que se le asignó a un órgano colegiado representativo, no a un ente burocrático local. En este sentido, esta práctica atenta contra los derechos de representación de los juarenses.

Vuelvo al argumento. El relativo éxito de la gestión depende exclusivamente de si se considera que vale la pena sacrificar la posibilidad de proveer equipamiento urbano para invertir en infraestructura. Es una postura posible, pero vale la pena tener en mente sus

---

<sup>164</sup> Tengo la intuición de que esta aseveración se sustenta en el sentido común juarense en el que es recurrente la narrativa del robo de recursos públicos por parte de la capital del Estado o de otras partes de la federación. La idea de que Juárez recibe menos recursos de los correspondientes en virtud de su participación fiscal es ubicua en la población de la ciudad. No obstante, probar su relación con los hechos rebasa los objetivos del presente trabajo. Habrá que indagarlo en otro momento.

implicaciones: la idea de que eso cuenta como un logro parte de desdeñar la importancia del equipamiento en la ciudad.

En efecto, el actuar del gobierno denota una total indiferencia por que se cumplan las funciones del equipamiento. En relación a la garantía de derechos subjetivos, el ejemplo de *Arzos* es claro en su menosprecio: no importa mucho que no haya escuelas públicas, hay privadas. En relación al espacio público, cualquier caso sirve de ejemplo. La postura es consistente. Esta presente cada vez que se renuncia a un predio a cambio de proveer señalización vial o instalar un par de semáforos.

Hay muchas razones posibles para explicar esta actitud. Revisemos rápidamente sólo algunas. Es posible que se relacione con el poder de la industria inmobiliaria en Ciudad Juárez que claramente se beneficia en el cambalache. No sería la primera vez que los intereses de los empresarios definen el rumbo de la ciudad.<sup>165</sup> Cabada los tiene muy en cuenta cuando alabando las virtudes del TPU dice: “tenemos la certeza de que ningún otro municipio en el estado administra este beneficio de recursos: este instrumento no representa una carga tributaria adicional para los empresarios”.<sup>166</sup>

Por otra parte, es posible que la postura de la administración municipal refleje la actitud de un sector mucho más amplio de la población. El informe *Así estamos Juárez 2022* encuentra que, después de la inseguridad y violencia, los juarenses consideran que el problema más importante de la ciudad son las calles y la pavimentación.<sup>167</sup> Por supuesto, de ahí no se deriva lógicamente que la mayoría de las personas deseen que se aumente, por

---

<sup>165</sup> Para una exploración de este tema a detalle, véase: Guadalupe Santiago Quijada, *op. cit.*

<sup>166</sup> Héctor Armando Cabada Alvídrez, *op. cit.*

<sup>167</sup> Plan Estratégico de Juárez, *Así estamos Juárez 2022*, Ciudad Juárez, 2022, p. 16.

cualquier vía y a cualquier costo, la inversión en infraestructura. Acaso estarán de acuerdo, pero habría que preguntarles.

Llama la atención que en los discursos públicos y en las campañas políticas se hable continuamente de mejorar la infraestructura, particularmente en lo relativo a mejorar las vialidades, y, por otra parte, ni siquiera se mencione el equipamiento público. Al contrario, éste último se trata siempre como una cuestión de administración técnica lo que permite que se gestione con suma opacidad. La pavimentación o semaforización de algunas calles se promociona como un logro, pero pasa desapercibido que el costo fue la enajenación de un predio que pudo haber sido un centro comunitario, un parque o un kínder.

Es importante tener presente el contexto de inseguridad y el miedo al crimen que permea el panorama. Ya he profundizado en la tendencia a resguardarse en la casa y en lugares donde sea posible controlar el acceso patente en la preferencia a vivir en fraccionamientos cerrados. Si las personas le temen a los espacios públicos, no es ninguna sorpresa que nos los valoren. Con lo que se relacionan no es con una idea abstracta virtuosa, sino con un lugar concreto donde se sienten inseguros. Más aún, hay que tener en cuenta que muchos predios municipales nunca se desarrollan. Es definitivamente más peligroso tener cerca de tu casa un terreno baldío que un desarrollo privado al que no puedas ni entrar. Es completamente razonable preferirlo. Lo que se pierde cuando no se donan estos predios, o, cuando pasado un tiempo se venden, es la posibilidad de que se conviertan, algún día, en equipamiento, que poco a poco la ciudad se quede sin el espacio para proveerlo. Es un costo alto, sí, pero igualmente difícil de aprehender en lo inmediato.

En fin, cualesquiera que sean las razones detrás, lo que queda claro es que el desdén hacia la provisión de equipamiento se manifiesta en el devenir urbano de la ciudad. Cada

vez se reciben menos áreas de donación, se desarrollan pocas y, muchas más, pasado el plazo de un lustro, se enajenan. En los próximos años, habrá que vivir con sus consecuencias. Acaso la más grave es la que, en teoría, se quería atender: la segregación. Los más ricos pueden procurarse bienes alternativos. Son precisamente ellos quienes tienen acceso a salud, educación y recreación privada. Quienes pueden procurarse otros espacios de convivencia y recreación. Tendrán parques verdes en sus vecindarios cerrados y plazas comerciales a las cuales ir a dar a la vuelta. Son las zonas más marginadas las que tienen que padecer el déficit de espacios de esta índole.

Pero, en un sentido más amplio, todos pierden. Dice Tony Judt:

Si los bienes públicos —los servicios públicos, los espacios públicos, los recursos públicos— se devalúan a los ojos de los ciudadanos y son sustituidos por servicios privados pagados al contado, perdemos el sentido de que los intereses y las necesidades comunes deben predominar sobre las preferencias particulares y el beneficio individual. Y una vez que dejamos de valorar más lo público que lo privado, seguramente estamos abocados a no entender por qué hemos de valorar más la ley (el bien público por excelencia) que la fuerza.<sup>168</sup>

Es posible que su conclusión sea un tanto dramática por ser el resultado de un ejercicio retórico de defensa de lo público y no el producto de un análisis sociológico minucioso. Pero cuando lo leo, pienso que quizá él, en su condición de inglés, tenía que imaginarse cómo sería vivir en un lugar dónde, por encima de todo, impera la fuerza. En cambio, yo, como cualquier otro juarense puedo recordar con terrible facilidad la sensación de detenerse en un semáforo pasadas las cinco en invierno y rogar a todos los dioses que el auto que se emparejó no fuera de un sicario. Y saber que es sólo la suerte la que nos

---

<sup>168</sup> Tony Judt, *op. cit.* (version para Kidle).

mantenía a salvo, porque en ese momento no había ley, ni autoridad que valiera. Pero me estoy saliendo del tema. Discúlpeleme el exabrupto personal.

La reducción de la cantidad de equipamiento urbano, la renuncia a proveerlo y la tendencia a privilegiar a ultranza la construcción de infraestructura —particularmente infraestructura vial— ocasiona el encarecimiento de la vida cotidiana, porque hay que procurarse todos los bienes de manera privada. En conjunto, lo que aumenta es el precio de una vida digna. Entonces, la experiencia subjetiva de residir en Juárez se divide en dos: entre quienes pueden asumir el costo y quienes no.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Cuando comencé esta investigación tenía muchas preguntas. Algunas relacionadas con la configuración urbana de Juárez, otras tantas con la crisis de seguridad. Todas relacionadas conmigo. Imagino que no es ninguna sorpresa que esta tesis responde a razones intelectuales y personales por igual: Ciudad Juárez ha sido siempre un misterio para mí.

Desde pequeño me pareció un lugar extraño. Casi ningún adulto que yo conociera había nacido ahí. Ni mis papás, ni los de mis amigos, ni los maestros de la escuela. Eso siempre me llamó la atención. Nadie me podía contar historias de cómo era crecer ahí. Se sentía como si nosotros fuéramos los primeros.

Yo no lo sabía, pero el Juárez en el que me tocó nacer estaba en un proceso vertiginoso de reconfiguración social. Habían pasado unas pocas décadas desde la instauración de la maquila y las personas apenas comenzaban a reconciliarse con sus efectos, a reconocerlos y asumirlos. La idea de Juárez cambió más lento que su realidad. Rápidamente, la ciudad a la que llegaron a vivir mis padres dejó de existir sin que ellos, ni sus pares, pudieran empezar a darle sentido al cambio.

En 2008, las tasas delictivas tuvieron un aumento inusitado. De pronto, vivíamos en una ciudad terriblemente peligrosa. Yo tenía 10 años cuando llegó el ejército a la ciudad. No tenía, por supuesto, los recursos psicológicos, analíticos o teóricos para asimilar la experiencia. Mis padres me explicaron algunas cosas como mejor podían. De otras tantas formé una opinión a partir de los cuchicheos que tenían lugar en los pasillos de la primaria

antes de que sonara el timbre para empezar el día: “¿Te tocó pasar por el hombre que ejecutaron y dejaron colgado en el puente?”, “¿Supiste? Secuestraron a su mamá”, “Dicen que su papá era narco y por eso quemaron su tienda con él adentro”. Los chismes infantiles adquirieron súbitamente una dimensión bastante más oscura de lo habitual.

Nunca escuché una explicación de la situación que me convenciera. Pasados unos años, las cosas regresaron a una suerte de normalidad y todos seguimos con nuestra vida. ¿Qué otra opción había? Pero yo nunca entendí ni qué pasó, ni por qué, ni qué cambió, ni si verdaderamente se había acabado. Sigo sin entenderlo. Curiosamente, esta tesis no responde ni una sola de estas cuestiones.

Quise dedicar un tiempo a pensar en Ciudad Juárez. Quería, más que nada, entender su presente, darle sentido a lo que observaba. Antes de empezar, había que definir qué era aquello que buscaba entender y resulta que ahí, en ese primer paso, me quedé. Por supuesto, hablar de la “ciudad” resulta complicado desde un inicio. ¿En qué pienso cuando digo ciudad: en los edificios, en las vialidades, en el espacio ocupado, en sus vacíos, en su devenir? O, ¿en la gente que ahí reside, en su experiencia compartida, en su forma de entenderla, en la manera en que habitan el espacio? ¿En todo junto? Menudo problema. Resulta que hablar de la ciudad es hablar de todo.

Por esta razón, las conclusiones de esta tesis no pueden ser más que modestas. No hablé, ni de cerca, de todo. Ni siquiera de muchas cosas. En realidad, no explico mucho, sólo señalo un par de cosas que, en todo caso, considero importantes.

Decidí dedicar unas páginas a hablar del auge de los fraccionamientos cerrados y su nueva posición privilegiada como el modelo predilecto de residencia por la sencilla razón de que se ha obviado su importancia. Hace veinte años su presencia era limitada.

Hoy define a la ciudad. No obstante, se ha dado por hecho que así debía ser, que es lo más razonable, incluso, que es lo único sensato, porque se cree que es lo más seguro. En este sentido, se asume como una decisión socialmente neutral, individualmente racional y políticamente inevitable. Pero no lo es.

La aparición de los fraccionamientos cerrados, por su inaudita popularidad, supone un cambio radical en la organización de la ciudad. Para recapitular muy sintéticamente, tiene como efecto generar una zonificación de uso de suelo sumamente rígida, aumentar las distancias, privatizar el espacio, complicar la provisión de equipamiento urbano, separar rígidamente la vivienda por clases sociales, contribuir al menoscabo del espacio público y aumentar la marginación social. Su efecto en la configuración urbana de la ciudad no debe ser subestimado.

Por otra parte, me detuve en el equipamiento público en la ciudad. Lo hice, en cierto sentido, por la razón opuesta. No es obvio qué es lo que está sucediendo con su provisión. Tampoco que sea importante. Por ahí quise empezar. Por dedicar un espacio a argumentar por qué el equipamiento es un elemento fundamental de la ciudad. También me interesaba, y espero haberlo logrado, dejar claro por qué vale la pena observar las dinámicas que lo afectan. El lugar que ocupa el equipamiento en la agenda pública puede arrojar luz acerca de las prioridades del gobierno, acerca de la postura que, en una mayor escala, está definiendo el rumbo del crecimiento de la ciudad.

Una vez asentada su importancia, busqué señalar cómo ha sido su provisión en la ciudad. Las políticas públicas y prácticas administrativas tienden reiterada y consistentemente a obstaculizar su dotación. La poca importancia que se le da —el desdén con el que se trata el tema— es una cuestión sistémica.

El municipio ha renunciado a muchas áreas de donación, enajenado terrenos municipales destinados al equipamiento y, en general, mostrado una renuencia a desarrollar los predios que tiene a su disposición para este fin bajo la premisa de estar combatiendo la marginación urbana. Como espero haber ilustrado, el equipamiento se relaciona directamente con la garantía de derechos individuales y el acceso al espacio público. En este sentido, es el elemento morfológico de la ciudad que posibilita la vida digna dentro de ella. Resulta, entonces, sumamente complicado entender cómo acciones que claramente atentan contra la existencia de equipamiento contribuyen a la consolidación urbana. Acaso porque no lo hacen.

Al tratarse de prácticas administrativas, con nombres técnicos como “transferencia de potencial urbano”, su importancia para las personas de a pie ha pasado desapercibida. Para entender de que se trata, es necesario adentrarse en oficios técnicos, no inmediatamente accesibles para su consulta. Es preciso solicitarlos. Pero, antes, hay que saber qué se está buscando y por qué vale la pena indagar más.

De ahí, considero, emana una de las virtudes de este trabajo. Estas páginas contienen una descripción de la práctica municipal de la transferencia de potencial urbano, de su operación y algunos de sus efectos. Desde la academia no es un tema que se haya tratado. En gran medida, por la novedad de la práctica. Se trata de un invento local de reciente aparición. No obstante, sus efectos para el desarrollo futuro de la ciudad ya se empiezan a sentir. Cuando se trata de cuestiones urbanas, cambiar de rumbo siempre es caro y complicado, cuando se puede. Las estructuras de concreto son difíciles de remover. El espacio construido nunca vuelve a ser una tabula rasa. Por esto, es crucial identificar

prontamente las prácticas y tendencias que afectan la forma en que se va ocupando la ciudad.

Por otra parte, los temas concretos que traté ofrecen una primera caracterización del desarrollo urbano de Ciudad Juárez. Hemos reparado en estos elementos ya en múltiples ocasiones, pero vale la pena, una última vez, recapitular.

El desarrollo urbano ha tendido a agudizar la segregación en la ciudad al fragmentar el espacio urbano volviendo a Juárez una ciudad atomizada compuesta de enclaves cerrados desiguales entre sí en los que las personas se agrupan según su poder adquisitivo y se proveen de los servicios y áreas que puedan costearse.

La cada vez más amplia periferia ha sido la zona predilecta para la construcción de vivienda de interés social por los bajos costos del terreno en el desierto. Las autoridades municipales saben que se trata de una zona carente de infraestructura vial, de servicios públicos como agua y alcantarillado, de planteles educativos, de transporte público. La construcción de estas viviendas representa desde un inicio y de forma clarísima el acuerdo de que la marginación social es un hecho aceptable, pero también, y esto es crucial, geográficamente localizado y contenido.

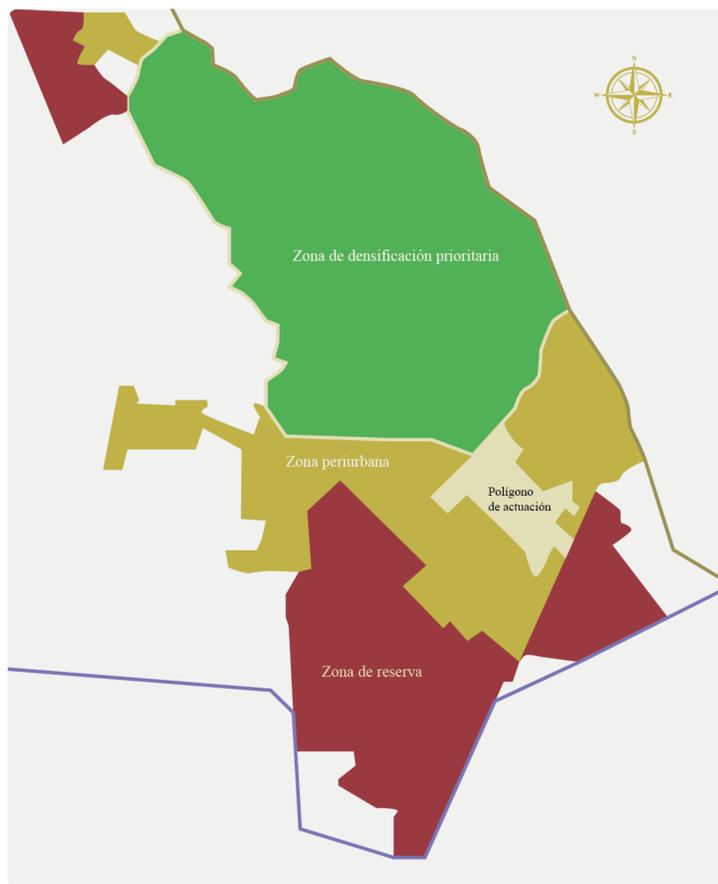
En el momento en que escribo estas líneas, se está llevando a cabo la revocación del polígono de actuación “Talamás” en la zona periurbana del suroriente de la ciudad.<sup>169</sup> El mapa 5 muestra su ubicación y extensión. Se trataba de una política municipal que tenía por objeto contener la dispersión urbana. Entre otras cosas, la instauración del polígono prohibía la construcción de vivienda nueva fuera del perímetro marcado hasta que se garantizara que el desarrollo inmobiliario más allá de sus límites no generaría dispersión,

---

<sup>169</sup> Ayuntamiento de Juárez, Oficio: REG/ADA/212/2022, Ciudad Juárez, 14 de diciembre 2022.

ni un déficit de infraestructura y servicios básicos para los residentes de esa área. Hoy, el Cabildo ha eliminado todos los candados al desarrollo inmobiliario en la zona.<sup>170</sup> Como sucedió con el proyecto del Ex Hipódromo, se descartó el proyecto original por completo. Se tomó la decisión con la expectativa de que genere una alta plusvalía del suelo, aunque implique que la dispersión de la ciudad siga aumentando y que las personas adquieran vivienda que no cuente con la infraestructura o el equipamiento necesario para tener una vida digna. Es decir, aunque la consecuencia sea condenar a más personas a la miseria.

Mapa 5: Polígono de actuación Talamás”



Mapa 5: Fuente: Dirección de Desarrollo Urbano, *Polígono de Actuación “Talamás” para vivienda nueva en la zona periurbana suroriente*, Juárez, 2019.

<sup>170</sup> Ayuntamiento de Juárez, Sesión de Cabildo Ordinaria núm. 30, op. cit.

Al privilegiar a los fraccionamientos cerrados como modelo residencial y autorizar su construcción en régimen de condominio, sin más traba que la demanda del mercado, el gobierno municipal se deslinda de proveer servicios básicos dentro de las áreas residenciales, como la recolección de basura o el mantenimiento de las calles. De la misma forma, a través de distintas prácticas—de las cuales la transferencia de potencial urbano es la más recurrente— se desentiende de proveer equipamiento público. Los costos sociales de esto son, por supuesto, mucho más evidentes en el caso de los vecindarios conformados por viviendas de interés social donde, para los residentes, asumir el pago de estos servicios es económicamente insostenible.

El patrón de crecimiento de la ciudad ha encontrado como su mayor beneficiario a la industria inmobiliaria cuyos intereses han sido privilegiados por encima de cualquier otro. Explicar los orígenes y causas de esta postura tendrá que ser materia de otro trabajo. No obstante, consideré imperativo señalarla puesto que, en Ciudad Juárez, es un hecho recurrente y constante en las discusiones y decisiones de política pública en materia urbana. Dejo la puerta abierta para regresar, en el futuro, a explorarla con mayor detenimiento.

El enclaustramiento encuentra su justificación en el miedo al crimen y en el recuerdo de la violencia desmedida que atormentaba a la ciudad en los primeros años de la década anterior. El miedo se traslada a los espacios abiertos y, en un sentido más amplio, a la ciudad en general. Por eso, se privilegian los lugares con accesos restringidos y el espacio público pierde su valor por ser el escenario del crimen, la tragedia y el peligro.

He sido crítico con respecto a la narrativa de la descomposición del tejido social como explicación de la crisis de violencia en la ciudad porque no creo que sea suficiente para entender por completo la situación. Atribuye las causas a elementos locales y, en ese

sentido, ignora que la crisis se insertó en un contexto más amplio. Pero, con todo, tampoco creo que sea una explicación completamente alejada de la realidad. No es toda la historia, sin duda, pero sí una parte. Si ese es el caso, el futuro parece sombrío. Las condiciones de exclusión social, de explotación, de segregación urbana no han hecho más que agudizarse. No obstante, es mejor dejar la especulación para otro momento.

Como dije ya, mi trabajo es modesto. Señalo un par cosas, describo otras más, y aventuré algunas conclusiones que son, en realidad, hipótesis de otras futuras investigaciones. Mi trabajo me deja con más preguntas que respuestas. Por ejemplo, me pregunto cómo conceptualizan los funcionarios municipales su propia función. Me parece que no se sienten responsables de proveer bienes públicos. ¿De qué se sienten responsables, si de algo? Valdría la pena, también, averiguar si esa postura ha cambiado con el tiempo y qué factores la condicionan.

Además, me queda claro que hay muchos otros factores que definen el desarrollo urbano de una ciudad. De hecho, muchos otros factores que definen el desarrollo urbano de una sola colonia. En este sentido, una aproximación etnográfica sería invaluable para adentrarse en las dinámicas y relaciones de cada barrio y poder observar cómo se relacionan las personas que ahí residen con el afuera y, sobre todo, con los de afuera. En suma, falta mucho por explorar, muchas preguntas que responder, muchas más que formular.

Quisiera cerrar con una reflexión personal con ningún otro propósito que dejar un lugar para los aprendizajes que fui acumulando en el proceso de escribir esta tesis. Permítaseme, por favor, el desahogo. Estas páginas son el resultado de meses de trabajo y muchísimas horas de lectura e investigación. Y, sobre todo, de tomarme en serio las preguntas que me iban surgiendo en el camino. Esto resultó. De a ratos me sentía muy

perspicaz y en otros profundamente torpe. Y al final, más que otra cosa, me siento humildemente asombrado de lo difícil que resulta entender algo verdaderamente, aprehender sus matices, y poder articular lo entendido de forma que sea clara, que sintetice el camino andado y que, en el mejor de los casos, sugiera nuevas preguntas, más interesantes que con las que se empezó.

No obstante, termino con la convicción de que vale la pena darse el tiempo de investigar y reflexionar en serio. De que la tarea de explorar una idea con verdadero compromiso es, así sin más, valiosa. Aunque nadie lea el resultado, aunque no sea útil para nada más. Aunque deseáramos haber entendido más de lo que verdaderamente entendimos, sea por vanidad o por padecer una curiosidad difícil de satisfacer.

Ciudad Juárez sigue siendo un misterio para mí, acaso ahora uno más grande y, definitivamente, uno más interesante. Así pasa con las cosas que miramos con atención. Pero espero que esta exploración pueda ser, en adelante, un punto de partida para futuras investigaciones propias o ajenas. Y si no, tampoco importa mucho. Lo dicho, dicho está.

## BIBLIOGRAFÍA

- Addington, Lynn A., y Callie Marie Rennison, “Keeping the Barbarians Outside the Gate? Comparing Burglary Victimization in Gated Communities and Non-Gated Communities”, *Justice Quarterly*, núm. 1, enero 2015, pp. 168-192.
- Alarcón, Gabriela, *Índice de competitividad urbana 2014: ¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México*, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C, 2014.
- Almada, Francisco R., *Diccionario de historia, geografía y biografía chihuahuenses*, 2da. ed., Chihuahua, UACH, 1968.
- Amendola, Giandomenico, *La ciudad posmoderna. Magia y miedo de la metrópolis contemporánea*, trad. Marisa García Vergaray y Pablo Sustersic, Madrid, Celeste Ediciones, 2000.
- Aziz Nassif, Alberto, “Violencia y destrucción en una periferia urbana. El caso de Ciudad Juárez”, *Gestión y Política Pública*, Volumen temático, 2012, pp. 228-268.
- Baranauskas, Andrew J., y Kevin M. Drakulich, “Media Construction Of Crime Revisited: Media Types, Consumer Contexts, And Frames Of Crime And Justice”, *Criminology*, núm. 56, 2018, pp. 679-714.
- Barraza, Laurencio, (coord.), *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: El caso de Ciudad*

- Juárez, Chihuahua*, Ciudad Juárez, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2009.
- Blakely, Edward J., y Mary Gail Snyder, “Separate Places: Crime and Security in Gated Communities” en Marcus Felson y Richard B. Peiser (eds.), *Reducing Crime Through Real Estate Development And Management*, Washington, D. C., Urban Land Institute, 1998.
- Blakely, Edward James, y Mary Gail Snyder (eds.), *Fortress America: gated communities in the United States*, Massachusetts, Brookings Institution Press, 1997.
- Breceda Pérez, Jorge Antonio, y Wendolyne Nava González, “Contexto y flujos migratorios en Ciudad Juárez, Chihuahua y El Paso Texas, *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 43 (2013), pp. 253-280.
- Canovan, Margaret, “Politics as culture: Hannah Arendt and the public realm”, *History of Political Thought*, 1985, núm. 3, pp. 617-642
- Careri, Francesco, *Walkscapes: el andar como práctica estética*, trad. Mauricio Pla, Barcelona, Gustavo Gili, 2014.
- Castañeda, Ernesto, y Casey Chiappetta, “Border Residents’ Perceptions of Crime and Security in El Paso, Texas”, *Social Sciences*, núm. 9, 2020, pp. 1-15.
- Cervera Gómez, Luis Ernesto, y Julia Estela Monárrez Fragoso (coords.), *Geografía de la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2021.
- Cruz, Salvador, “Homicidio masculino en Ciudad Juárez. Costos de las masculinidades subordinadas”, *Frontera Norte*, núm. 46, 2011, pp. 239-262.

- Davis, Mike, "Fortress Los Angeles: The Militarization of Public Space" en Keith Hayward, *Cultural Criminology. Theories of Crime*, London, Routledge, 2011, pp. 155-180.
- Dziekonsky, Matías, *et. al.*, "Espacios públicos y calidad de vida: consideraciones interdisciplinarias", *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 2015, núm. 28, pp. 29-46.
- Enríquez Acosta, Jesús Ángel, "Entre el miedo y la distinción. El estado actual del fraccionamiento cerrado en las ciudades fronterizas de Tijuana, Nogales y Ciudad Juárez", *Estudios Fronterizos*, 2007, núm. 15, pp. 9-49.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, "En la violencia 2008-2022", *Nexos*, julio 2022.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, "Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso", *Nexos*, enero 2011.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *El crimen como realidad y representación: contribución para una historia del presente*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2012.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *Se supone que es ciencia: Reflexiones sobre la nueva economía*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2016.
- Esqueda Arias, Juan Carlos, *Medidas de protección en fraccionamientos cerrados de Ciudad Juárez: la sustitución del bien público de seguridad*, tesis, Ciudad Juárez, El Colegio de la Frontera Norte, 2020.
- Faludi, Susan, *The Terror Dream*, Nueva York, Henry Holt and Company, 2007.
- Fenichel Pitkin, Hanna, *Wittengstein: el lenguaje, la política y la justicia*, trad. Ricardo Montoro Romero, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

- Fernández Christileb, Pablo, *La velocidad de las bicicletas y otros ensayos de cultura cotidiana*, México, D.F., Vila editores, 2005.
- Franco Calderón, Ángela María, y Sandra Karime Zabala Corredor, “Los equipamientos urbanos como instrumentos para la construcción de ciudad y ciudadanía”, *DEARQ Revista de Arquitectura*, 2012, núm. 11, pp. 10-21.
- Fuentes Flores, Cesar M., “La estructura espacial urbana y accesibilidad diferenciada a centros de empleo en Ciudad Juárez, Chihuahua”, *Región y sociedad*, 2009, vol. 21, núm. 44, pp. 117-144.
- Garza, Gustavo (comp.), *Una década de planeación urban- regional en México 1978-1988*, México, D. F., El Colegio de México, 1989.
- Hernández Aja, Agustín, “Barrios y equipamientos públicos, esencia del proyecto democrático de la ciudad.”, *Documentación Social*, 2000, núm. 119, pp. 79-93.
- Hope, Tim, “Community Crime Prevention”, *Crime and Justice, A Review of Research*, núm. 19, pp. 21-89.
- Jesús Ángel Enríquez Acosta, “Entre el miedo y la distinción. El estado actual del fraccionamiento cerrado en las ciudades fronterizas de Tijuana, Nogales y Ciudad Juárez”, *Estudios Fronterizos*, 2007, núm. 15, pp. 9-49.
- Lazos Murrieta, Luis Flavio, “Despejar el horizonte”, *Galimatías*, núm. 8, 2021.
- Lee, Murray, y Gabe Mythen (eds.), *The Routledge international handbook on fear of crime*, Nueva York, Routledge, 2018.
- Lorusso, Fabrizio, “Relación y tejido social: una panorámica conceptual a través del enfoque de la sociología relacional”, *O público e o privado*, núm. 38, enero-abril 2021, pp. 259-287.

- Luneke Reyes, Alejandra, “Inseguridad urbana, participación ciudadana y cuidado vecinal: la búsqueda por protección en los barrios”, *Revista INVI*, 102 (2021), pp. 302-327.
- Morales, Maria Cristina *et al.*, “The Mexican Drug War and the Consequent Population Exodus: Transnational Movement at the U.S.-Mexican Border”, *Societies*, núm. 3, 2013, pp. 81-103.
- Morales, Maria Cristina, *et al.*, “Transnational Entrepreneurs and Drug War Violence Between Ciudad Juárez and El Paso”, *Journal of Urban Research*, núm. 10, 2014, pp. 1-14.
- Nordstrom, Carolyn, *Global Outlaws: Crime, Money and Power in the Contemporary World*, University of California Press, Berkely, 2007.
- Orozco, Victor, (coord.), *Chihuahua Hoy 2013: Visiones de su historia, economía, política y cultura*, Juárez, UACJ, 2013.
- Ovalle Garay, Jairo Hernán, y Ángelo Páez Calvo, “Equipamiento urbano en la reconstrucción de vínculos comunitarios”, *Arquitectura del sur*, 2017, núm. 51, pp.42-55.
- Paniagua Vázquez, Abraham, “Políticas públicas, policía municipal y violencia: el caso de Ciudad Juárez, México (2008-2012)”, *Palabra*, núm. 20, pp. 75-95.
- Rafiemanzelat, Reihaneh, “Gated Communities and Sense of Community: A Review on the Social Features of Gated Communities”, *International Journal of Civil, Environmental, Structural, Construction and Architectural Engineering*, núm. 5, 2016, pp. 671-676.
- Robin, Corey, *Fear: the History of a Political Idea*, Oxford, University Press, 2006.

- Sánchez, Sergio y Patricia Ravelo, “Cultura obrera en las maquiladoras de Ciudad Juárez en tiempos catastróficos”, *El Cotidiano*, núm. 164, 2010, pp. 19-25.
- Santiago Quijada, Guadalupe, *Políticas federales e intervención empresarial en la configuración urbana de Ciudad Juárez, 1940-1992*, tesis, Michoacán, El Colegio de Michoacán, 2011.
- Saúl Trejo Reyes, *El futuro de la política industrial de México*, El Colegio de México, México, 1987.
- Schmidt, Samuel, *En busca de la decisión: la industria maquiladora en Ciudad Juárez*, Juárez, UACJ-UTEP, 1998.
- Thomas, William I., y Dorothy Swaine Thomas, *The Child in America: Behavior Problems and Programs*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1928).
- Velázquez Vargas, María del Socorro, “Desplazamientos forzados: migración e inseguridad en Ciudad Juárez, Chihuahua”, *Estudios regionales en economía, población y desarrollo. Cuadernos de trabajo de la UACJ*, núm. 7, 2012, pp. 3-21.
- Wilson-Doenges, Georjeanna, “An exploration of sense of community and fear of crime in gated communities”, *Environment and Behavior*, núm. 5, septiembre 2000, pp. 597-611.

## DOCUMENTOS

Ayuntamiento de Juárez, Oficio: REG/ADA/212/2022, Ciudad Juárez, 14 de diciembre 2022.

Comisión de Fraccionamientos y Condominios, *Acta de la reunión de la Comisión revisora de fraccionamientos y condominios*, 24 de julio de 2019.

Dirección General de Desarrollo Urbano, *Convenio de transferencia de potencial urbano con Casas Cadi S.A. de C.V.*, Convenio: DGDU/JUR/0336/2019, Ciudad Juárez, 2019.

Dirección General de Desarrollo Urbano, *Convenio de transferencia de potencial urbano con Constructora Yva, S.A. de C.V.*, Convenio: DGDU/JUR/114/2018, Ciudad Juárez, 2020.

Dirección General de Desarrollo Urbano, *Convenio de transferencia de potencial urbano con C. Esther Olaguez Martínez*, Convenio: DGDU/JUR/0986/2018, Ciudad Juárez, 2020.

Dirección General de Desarrollo Urbano, *Convenio de transferencia de potencial urbano con Ingeniería Maperj, S.A. de C.V.*, Convenio: DGDU/JUR/0705/2020, Ciudad Juárez, 2020.

Dirección General de Desarrollo Urbano, *Convenio de transferencia de potencial urbano con Promotora y Desarrolladora Vaderi, S.A. de C.V.*, Convenio: DGDU/JUR/0710/2020, Ciudad Juárez, 2020.

Dirección General de Desarrollo Urbano, *Dictamen de Factibilidad de Transferencia de Potencial Urbano Portento Etapas 1, 2, 3, 4 y 5*, Oficio: DGDU/DCP/APDU/2545/2017, Ciudad Juárez, 10 de noviembre de 2017.

Dirección General de Desarrollo Urbano, *Dictamen de Factibilidad de Transferencia de Potencial Urbano Terraluna*, Oficio: DGDU/DCP/APDU/3212/2018, Ciudad Juárez, 28 de noviembre de 2018.

Dirección General de Desarrollo Urbano, *Dictamen de Factibilidad de Transferencia de Potencial Urbano Arzos*, Oficio: DGDU/DCP/APDU/3207/2020, Ciudad Juárez, 20 de octubre de 2020.

Oficina de la Presidencia de la República Mexicana, *Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad: Avances a los 100 días*, 2010.

Secretaría de la Función Pública, “Acuerdo por el que se destina al servicio de la Secretaría de Desarrollo Social una fracción de terreno con superficie de 480,665.32 metros cuadrados, que forma parte de un inmueble de mayor extensión, ubicado en la calle Vicente Guerrero número 8830, Fraccionamiento Las Quintas, Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, a efecto de que la utilice con fines deportivos, recreativos, culturales y comunitarios”, *Diario Oficial de la Federación*, Distrito Federal, 13 de marzo de 2013.

SEDATU, *Plan Maestro para la Regeneración Urbano Ambiental del Ex-Hipódromo de Ciudad Juárez*, 2020.

SEDESOL, *Sistema Normativo de Equipamiento Urbano*, t. 1-6, s. p. i.

Serrano, Enrique, *et al.*, “Iniciativa con carácter de Punto de Acuerdo”, *Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso del Estado*, Chihuahua, 19 de abril 2012.

## PLANES E INFORMES

Ayuntamiento del municipio de Juárez, *Plan municipal de desarrollo 2021-2024*, Ciudad Juárez 2021.

Ayuntamiento del municipio de Juárez, *Cuarto informe: segundo informe, administración 2018-2021*, Ciudad Juárez, 2020.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, *Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Ciudad Juárez*, Chih, 2010.

Instituto Municipal de Investigación y Planeación y Ayuntamiento de Juárez, *Plan de desarrollo urbano sostenible*, t. 1-8, Ciudad Juárez, 2016.

Plan Estratégico de Juárez, A.C., *Así estamos Juárez 2022*, Ciudad Juárez, 2022

Plan Estratégico de Juárez, A.C., *Así Estamos Juárez 2016*, Ciudad Juárez, 2016.

Taller de Operaciones Ambientales y SEDESOL, *Lineamientos urbanos y de sustentabilidad para el Ex Hipódromo de Ciudad Juárez*, 2010.

## CONFERENCIAS Y ENTREVISTAS

Ayuntamiento de Juárez, *Sesión de Cabildo Ordinaria núm. 30*, 14 de diciembre de 2022.

Cabada Alvidrez, Héctor Armando, “Cuarto informe: segundo informe, administración 2018-2021”, Ciudad Juárez, Centro Cultural Paso del Norte, 7 de septiembre de 2020 (conferencia).

Calderón Hinojosa, Felipe, “Todos Somos Juárez”, Ciudad Juárez, 11 de febrero de 2010, (conferencia).

Corral Bernal, Araceli, “El problema de la transferencia de potencial”, 12 de septiembre de 2022 (entrevista).

## LEYES

Código Civil del Estado de Chihuahua.

Código Municipal para el Estado de Chihuahua.

Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua.

Ley de Desarrollo Sostenible del Estado de Chihuahua.

Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2022 para el municipio de Juárez.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Juárez.

Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal.

## NOTAS PERIODÍSTICAS

“Divide a regidores aprobación de condominios en el suroriente”, *Yo Ciudadano*, Ciudad Juárez, 19 de diciembre de 2018.

“Lotes baldíos, nidos de violencia”, <https://yociudadano.com.mx/lotes-baldios-nidos-de-violencia/> consultado el 24 de octubre de 2022.

“Masacre de Salvárcar: ¿qué ocurrió?”, *Milenio*, Ciudad de México, 16 de mayo de 2020 (sec. Digital).

Álvarez, Jonathan, “En menos de 5 años, Municipio aprobó 16 proyectos de condominios de interés social en periferia”, *Yo Ciudadano*, Ciudad Juárez, 20 de julio de 2018 (sec. Gobierno).

Álvarez, Jonathan, “La vida es eso que pasa mientras vas en el camión”, *Yo Ciudadano*, Ciudad Juárez, 30 de noviembre de 2021 (sec. Investigaciones).

Álvarez, Jonathan, “Más de mil áreas verdes en el suroriente, pero la mayoría en el abandono”, *Yo Ciudadano*, Ciudad Juárez, 5 de enero de 2022, (sec. Investigaciones).

Castañón, Araly, “Suben de 15 a 53 fraccionamientos en Valle del Sol”, *Diario de Juárez*, Ciudad Juárez, 26 de junio 2022 (sec. Local).

Lucero, Favia, “Bosque Ex-Hipódromo: Una inversión millonaria en el olvido”, *Yo Ciudadano*, Ciudad Juárez, 3 de mayo de 2019 (sec. Investigaciones).

Lucero, Favia, “Contraloría investigará ‘caso La Enramada’, luego de dos años”, *Yo Ciudadano*, Ciudad Juárez, 21 de agosto de 2020 (sec. Gobierno).

Meyer, Maureen, “¿Todos somos Juárez?”, *Transnational Institute*, 19 de octubre de 2010 (sec. Drogas y Democracia).

Miranda, Salvador, “Cierran calles para aumentar plusvalía de las viviendas”, *El heraldo de Juárez*, Ciudad Juárez, 8 de marzo de 2019 (sec. Local).

Silerio, Miguel, “Cabildo votará construcción de condominios en el suroriente; iniciaron obra sin permiso”, *Yo Ciudadano*, Ciudad Juárez, 19 de junio de 2018 (sec. Gobierno).

- Silerio, Miguel, “Con documentación falsificada, Cabildo aprobó condominios en el desierto”, *Yo Ciudadano*, Ciudad Juárez, 12 de julio de 2018 (sec. Gobierno).
- Silerio, Miguel, “Cronología de La Enramada: así una empresa engañó al Municipio para construir condominios en el desierto”, *Yo Ciudadano*, Ciudad Juárez, 28 de agosto de 2020 (sec. Gobierno).
- Villalpando, Rubén, “Gómez Mont ofrece disculpas por palabras equivocadas de Calderón”, *La Jornada*, Ciudad Juárez, 9 de febrero de 2010 (sec. Política).
- Villalpando, Rubén, “Se cumplen 10 años de crimen en Villas de Salvárcar; de 15 agresores, sólo 4 encarcelados”, *La Jornada*, Ciudad Juárez, 1 de febrero de 2020 (sec. Política).
- Villalpando, Rubén, y Miroslava Breach, “Nueva masacre en una fiesta en Juárez; 14 muertos y 20 heridos”, *La Jornada*, Ciudad Juárez, 23 de octubre de 2010 (sec. Política).