

## Mercado inmobiliario y administración urbana en Ciudad Juárez

Francisco J. Llera\*, María Ángeles López\*, Lydia Nesbitt\*, Mariana Loera\*\*, Ulises Fierro\*\* y Leslie G. Alarcón\*\*

### Resumen

El propósito de este artículo es demostrar que la ausencia de una concepción económica al utilizar las técnicas de Administración del Desarrollo Urbano (ADU) se ha traducido en la afectación a una parte del mercado inmobiliario en Ciudad Juárez. En esta ciudad, la flexibilización en los criterios de zonificación y el fomento de políticas de expansión territorial han contribuido a la pérdida de identidad urbana y a depreciar el valor de las propiedades residenciales en el sector central. El documento hace un análisis general sobre la legislación urbana que regula el desarrollo de las ciudades e introduce una concepción acerca de lo que debería ser la administración urbana desde el punto de vista económico-administrativo. Asimismo, plantea un estudio de caso en el que se analizan los elementos de ADU que buscan los habitantes que son clientes potenciales para adquirir una vivienda nueva en la ciudad.

*Palabras clave:* administración urbana, industria de bienes raíces, zonificación del suelo, control del crecimiento urbano, competitividad de las ciudades.

### Abstract

The purpose of this article is to demonstrate the incorrect use of zoning to protect land investments has negatively influenced the competitiveness of the Ciudad Juarez urban market. Particularly, the inappropriate application of zoning has affected property values in the former central areas. Moreover, this article proposes some elements that might be taken into consideration to systematize the development of urban administration (ADU) and growth management policies within the Mexican urban context. Finally, the document discusses some of the ADU criteria considered by potential buyers to acquire new housing within the city.

*Keywords:* urban administration, real estate industry, land use zoning, urban growth control, city competitiveness.

\* Profesora del Departamento de Ciencias Administrativas de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Correos electrónicos: flneek@gmail.com; anlopez@uacj.mx; lnesbitt@uacj.mx

\*\* Estudiante de la Maestría en Planificación y Desarrollo Urbano de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Correos electrónicos: mloeraes@gmail.com; ufierro8@hotmail.com; Leslie\_ga@yahoo.com.mx

## Introducción

El propósito de este artículo es conocer el impacto de las estrategias de administración urbana en la protección del valor de la propiedad en el mercado inmobiliario de Ciudad Juárez. Para efectos de organización el documento se divide en cuatro secciones. La primera sección describe la metodología utilizada para recopilar los datos en campo y los instrumentos estadísticos aplicados para realizar el análisis de la información generada. La segunda sección analiza de manera general el marco teórico de la administración urbana en México e introduce un concepto de administración del desarrollo urbano (ADU) desde una óptica económico-administrativa.

La tercera sección utiliza información recopilada en campo y presenta inferencias que son desarrolladas a partir de las respuestas de la muestra de habitantes de medianos y altos ingresos en relación con las necesidades de ADU que ellos demandan para invertir en la compra de vivienda en la ciudad y evitar que se deprecie el valor de la misma. Finalmente, en la última sección se desarrollan las conclusiones.

## Metodología

La información utilizada para elaborar este artículo provino de fuentes documentales, entrevistas con agentes de bienes raíces y de la realización de una encuesta consistente en la aplicación de un cuestionario a 250 personas de los diferentes sectores socioeconómicos, todas con un empleo formal e interesadas en la adquisición de vivienda nueva de tipo interés medio residencial.<sup>1</sup> Los cuestionarios para el levantamiento de la información comprendieron 17 preguntas cerradas, cuyas respuestas se clasificaron mediante la escala de *Likert*.<sup>2</sup> Los datos recopilados se sometieron a análisis a través del paquete estadístico *spss* y utilizando  $J_i$  cuadrado. Asi-

---

<sup>1</sup> De acuerdo con la Segunda Ley General de Asentamientos Humanos, decretada en México en 1993, la vivienda de tipo interés medio residencial es aquella cuyo valor al término de construcción, no excede de la suma que resulte de multiplicar hasta por cien el salario mínimo general del área geográfica "A" elevado al año.

<sup>2</sup> Escala utilizada para obtener del entrevistado la especificación del nivel de acuerdo o desacuerdo con una declaración (elemento, *ítem* o reactivo).

mismo, se desarrollaron análisis porcentuales para la interpretación de las respuestas en algunas preguntas. Finalmente, cabe aclarar que una de las debilidades metodológicas que deberán abordarse en un estudio más amplio y detallado sobre esta temática es el hecho de que los diferentes grupos sociales tienen también distintos parámetros de evaluación, y por lo mismo, futuros estudios deberán hacer análisis que permitan comparar dichos grupos para encontrar sus diferencias y similitudes y relacionarlos con los criterios de ADU que demanda un determinado grupo social para adquirir vivienda dentro del mercado formal.

### La administración del desarrollo urbano (ADU) y su marco teórico en el contexto de las ciudades mexicanas

En el contexto mexicano la planeación urbana se ha visualizado como el instrumento central para garantizar la continuidad en el crecimiento de las ciudades y mejorar la calidad de vida de las mismas. Sobre las virtudes y defectos de la planeación urbana en las diferentes ciudades mexicanas se ha escrito bastante (Pick y Viswanathan, 2005; Fuentes y Peña, 2005; Alegría, 1992; Llera, 2005). Sin embargo, un elemento que ha sido escasamente discutido en la literatura urbana mexicana es el de la ADU. Esto posiblemente obedezca, entre otros factores, al bajo involucramiento de los teóricos de la administración dentro del ámbito urbano. La ADU debe ser entendida, a la luz de la teoría administrativa, como un proceso amplio que incluye a la planeación urbana como uno de sus elementos, y no a la inversa. Como ejemplo de esta aseveración se puede analizar a las ciudades del contexto estadounidense en donde existe la concepción teórica denominada *growth management* o “administración del crecimiento” (Branch, 1985; Bengston *et al.*, 2004; Llera *et al.*, 2000). Esta concepción de ADU ha fortalecido la especialización de la administración pública en el ámbito urbano y ha permitido que la planeación urbana funcione no sólo para organizar físicamente a las ciudades sino también para hacerlas competitivas en la atracción de inversiones urbanas (Llera *et al.*, 2007).

La administración urbana en México ha sido conceptualizada principalmente desde una perspectiva arquitectónica o urbanística pero ha adolecido de una concepción financiera y administrativa. Es decir, que dentro del marco jurídico que rige el desarrollo urbano en México escasamente

se percibe la vinculación estructurada de la planeación, organización, dirección, ejecución y evaluación para proteger el valor de las propiedades de los particulares o bien, para evitar la desvalorización de las ciudades. En general, lo que se percibe en los contenidos de las leyes, reglamentos y planes urbanos es la existencia de instrumentos mayormente influenciados por el aspecto urbanístico y orientados principalmente hacia la regulación del crecimiento físico de las ciudades. Para ilustrar, en la Ley General de Asentamientos Humanos el capítulo II se destina a la regulación de la propiedad en centros de población, y dentro de este capítulo, los artículos 31 y 35 hacen referencia a que los planes y programas municipales establecerán zonificación correspondiente y que en ella se determinarán “los aprovechamientos de las diferentes zonas, usos permitidos o prohibidos, disposiciones aplicables a los usos, densidades de población y construcción, protección de derechos de uso, zonas de desarrollo controlado, zonas de conservación, reservas para expansión” entre otros. Sin embargo, la ley no señala explícitamente a la zonificación como instrumento para proteger el valor de la propiedad privada, incentivar la inversión, o para incrementar la competitividad de los mercados urbanos locales de acuerdo con las nuevas tendencias internacionales (*Diario Oficial de la Federación*, 1993). La misma situación se percibe al analizar la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua. Esta ley reproduce en gran parte las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2007). La Ley de Desarrollo Urbano del Estado dedica gran parte de su contenido a describir el sistema de planeación urbana en el estado, los tipos de planes, la metodología para la elaboración de los planes y la zonificación, entre otros. Aquí es posible observar que aun cuando dedica el título tercero y quinto a la administración urbana y sus apoyos, carece en todo el documento de una definición de este concepto al que hace referencia. Esta situación sugiere la existencia de un desconocimiento, dentro de ciertos ámbitos de gobierno, de los objetivos y función de la administración urbana y cómo ésta puede ser concebida más desde una óptica urbanística y no financiera o administrativa. Sólo en el aspecto de evaluación, la ley hace evidente la fusión entre lo urbano y lo financiero-administrativo. En materia de evaluación, la ley establece en los artículos 9, fracción I, y 10, fracción II y XVII, que la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología y los municipios tienen atribuciones para formular y evaluar los

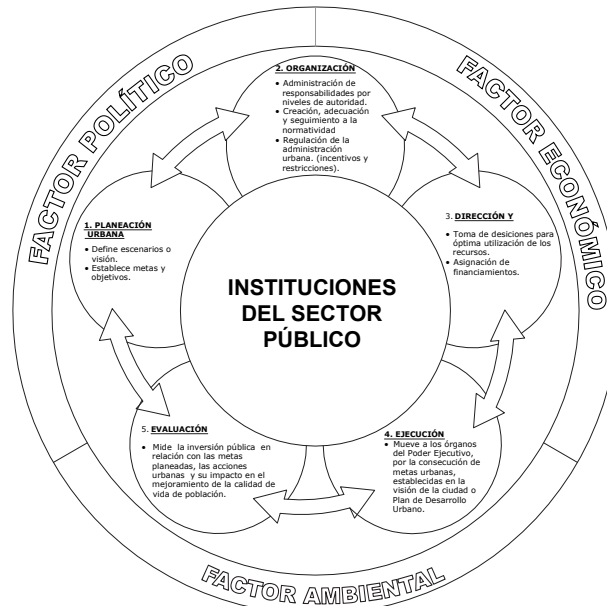
planes, pero no se especifican los mecanismos concretos para evaluar a las instancias que ejecutan los planes ni la consecución de las metas establecidas en éstos. En relación con la congruencia entre el gasto público y la consecución de las metas establecidas en los planes, el artículo 97 establece que “toda erogación pública que implique realizar alguna acción urbana se ajustará a lo que está previsto en los planes urbanos vigentes y que los presupuestos anuales deben vincular las inversiones previstas con los objetivos de los planes” (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2007). Esto es un avance en materia de administración urbana; sin embargo, uno de los vacíos fundamentales que se encuentran tanto en la legislación federal como en la estatal, es el planteamiento explícito que garantice la obligatoriedad de los gobiernos para responsabilizarse de evitar que la acción gubernamental contribuya a desvalorizar las propiedades particulares o el patrimonio individual de las familias.

La misma ausencia se percibe al realizar un análisis comparativo aleatorio de instrumentos técnicos que regulan el desarrollo urbano tanto en Ciudad Juárez como en otros puntos del país. Por ejemplo, en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en el Plan Director de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez, en el Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal y en el Reglamento de Zonificación del Municipio de Guadalupe Nuevo León, la prioridad es ordenar la distribución física de las actividades en los centros urbanos omitiendo hacer explícita y puntual la parte más relevante detrás de dicho ordenamiento físico que es la protección al valor de las propiedades que se encuentren dentro de un centro de población. En materia de zonificación, la ley no concibe a la administración urbana como un instrumento que puede ser utilizado desde una óptica económica-administrativa para mejorar la competitividad de los centros de población, incentivar la inversión y proteger el valor de la propiedad privada. Parecería que este aspecto es evadido dentro de la legislación y sólo la protección a patrimonios culturales o la protección ambiental son abordados puntualmente. Por ejemplo, en el apartado 2.11 del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal concerniente a imagen urbana, se señala que se buscará “impulsar la rehabilitación... de aquellas áreas que, aunque no presenten características de valor patrimonial, signifiquen una imagen particular representativa de algún barrio o colonia de la ciudad”, y menciona como otras prioridades la protección al patrimonio

cultural y al medio ambiente (Gobierno del Distrito Federal, 2003). El mismo enfoque concerniente a lo urbanístico se encontró cuando se revisaron aleatoriamente reglamentos de zonificación como el del Distrito Federal y el del municipio de Guadalupe, Nuevo León. El primero establece, en el artículo 3, fracción II, que el gobierno del Distrito Federal es competente para “clasificar el territorio del DF en zonas, con el fin de asignar en cada una de ellas los destinos, usos, y reservas del territorio... y en general fijar requisitos para construir, fusionar, re-lotificar, subdividir y fraccionar terrenos” (Gobierno del Distrito Federal, 2006). En el relativo al municipio de Guadalupe, se establece, en el capítulo III, que “el propósito de la zonificación es determinar las áreas que integran y delimitan un centro, sus aprovechamientos predominantes y los recursos, usos y destinos; así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo”. En general, la crítica a dichos instrumentos es que no establecen como obligación del gobierno proteger el valor de la inversión privada en la ciudad, el valor de los predios e inmuebles por sectores. Es decir, son lineamientos jurídicos que adolecen de la falta de un sentido económico, lo cual representa un error toda vez que la ciudad es una mercancía que también demanda reglas de operación financiera para proteger su valor de cambio y principalmente los patrimonios de cada uno de sus habitantes.

El análisis del marco jurídico arriba mencionado hace evidente que en materia de administración existe una laguna relativa a la obligatoriedad del Estado mexicano de proteger la inversión y el valor de las propiedades en los centros de población. Esto puede tener explicación en la forma en que se ha conceptualizado la administración urbana en el país. De esta manera, en el ámbito gubernamental la noción más común considera que “la ADU consiste en dotar a la Administración Municipal de la estructura orgánica, reglamentación, y recursos suficientes para elaborar, ejecutar, dirigir y evaluar los planes de desarrollo urbano” (E-LocalSEGOB, 2007). Dicha noción parece limitada dentro de las nuevas características de competitividad que enfrentan las ciudades a nivel mundial, y en donde lo urbano necesariamente está vinculado a la competitividad económica de las ciudades. En atención a lo anterior, en el presente estudio se desarrolla un modelo conceptual que pudiera clarificar el campo de acción de la ADU de acuerdo con las características del contexto urbano mexicano (ver figura 1). A partir de este modelo se define a la ADU como el proceso administrativo cuyo ob-

**Figura 1**  
**Modelo conceptual de la administración urbana**



Fuente: Diseño de Francisco J. Llera, Mariana Loera, Ulises Fierro, Leslie G. Alarcón, Alfonso Becerra y María de los Ángeles López.

jetivo central es proteger el valor de la propiedad a través de la realización de acciones gubernamentales eficientes y eficaces en las que predomine la maximización en el uso de los recursos humanos, materiales, naturales y financieros disponibles y el desarrollo de una cultura de evaluación de logros para hacer competitivo y atractivo económica y físicamente el mercado urbano de un país y cuyo fin último es la protección del patrimonio de las familias en todo centro de población.

En resumen, la ADU debe ser entendida como un proceso amplio cuya utilidad va más allá de ser un complemento de la planificación urbana, como se ha tratado de utilizar dentro del contexto mexicano e incluso en otros países latinoamericanos. La ADU debe ser capaz de utilizar los elementos administrativos tradicionales de planeación, organización, dirección y control para hacer competitivo y atractivo tanto en lo físico-urbanístico

como en lo financiero el sistema urbano de un país, y no sólo limitarse al ámbito de la planeación urbana, como se observa en la figura 1. Abordar la explicación detallada de cada elemento sería parte de una discusión más amplia y por ello este estudio se limitará a discutir la importancia que tiene darle un énfasis económico a la ADU para hacer o no atractiva la inversión en los mercados urbanos del país, particularmente, en lo relativo a la protección del patrimonio de los habitantes de una ciudad. Para ello, se utiliza el estudio de caso del sector de la vivienda en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. En este estudio, se intenta evidenciar cómo es que la ausencia de énfasis económico de la ADU ha propiciado la desvalorización de ciertos sectores dentro de Ciudad Juárez como resultado de la implementación de acciones urbanas por parte de los gobiernos locales.

### La industria de bienes raíces en Ciudad Juárez: el caso del sector de la vivienda nueva

Ciudad Juárez es considerada entre las ciudades más grandes de México con una población que oscila entre 1.3 y 1.6 millones de habitantes (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, 2005; El Paso Regional Economic Development Corporation, 2007). Desde el año 1965, la ciudad experimentó un rápido crecimiento industrial al igual que poblacional como resultado de la implantación del Programa Industrial Fronterizo (Almada, 1995). Este programa impulsó la creación de empleo y la activación indirecta de las actividades comerciales y de servicios en la ciudad, y como consecuencia de ello, generó una presión permanente sobre la industria local de bienes raíces para ofertar espacios de residencia, comerciales e industriales que satisficieran las necesidades de los compradores e inversionistas nacionales e internacionales (Llera, 2005).

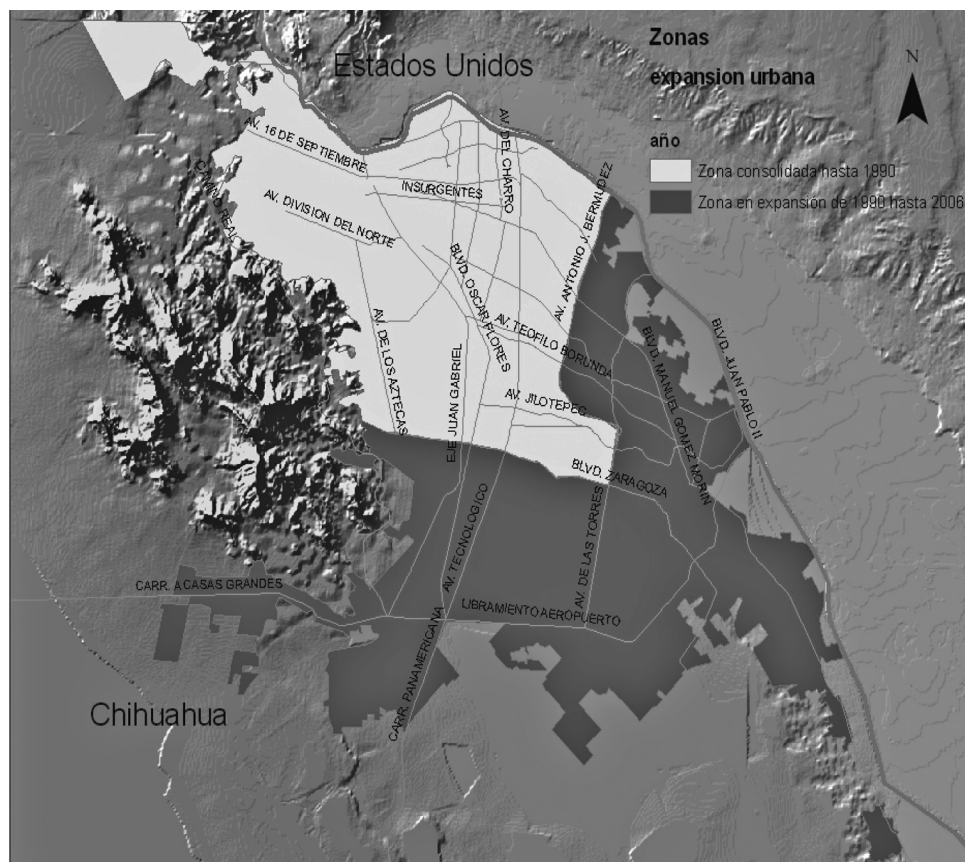
En Ciudad Juárez, la ADU como tal tiene formalmente un antecedente corto que se remonta al periodo de 1995 cuando la Ley Estatal de Desarrollo Urbano introduce el concepto por primera ocasión. Sin embargo, en tal instrumento jurídico hasta la fecha no se ha desarrollado una concepción puntual de la forma en que debe operar esta técnica, y en el que se marque cómo se diferencia la ADU de la planeación urbana. En el municipio de Ciudad Juárez, desde principios de los noventa, ha habido un énfasis por dotar a la planeación urbana de infraestructura administrativa



y operativa que la haga viable y permanente. En este sentido, la ADU se ha entendido como la fase complementaria de la planeación que facilita contar con recursos humanos e instituciones especializadas para elaborar y administrar planes urbanos (Argomedo, 2010). Tal concepción dio pauta para el establecimiento del primer Instituto Municipal de Investigación y Planeación en México y ha dotado al municipio de un número alto de especialistas en planeación urbana desde la visión del desarrollo físico-urbanístico. Sin embargo, el énfasis económico-administrativo que da sustento a la protección de la plusvalía en la propiedad privada al interior de la ciudad está ausente. Este enfoque no ha permitido que se dé prioridad y atención al aspecto más relevante dentro de la administración urbana que debe ser el control y manejo de la zonificación desde una perspectiva económica. El descuido en el manejo de la zonificación para proteger el valor y la plusvalía de todos los sectores de la ciudad ha llevado a que la administración de ésta se delegue en instancias de desarrollo urbano de bajo impacto en la toma de decisiones o en cuerpos colegiados en los que predominan recursos humanos con formación orientada al aspecto físico-urbanístico (García, 2010). El predominio de estas características en los ámbitos responsables de la toma de decisiones en materia de zonificación ha hecho inviable la concepción de la zonificación como un instrumento administrativo y financiero relevante para mantener la competitividad y el valor de la ciudad. Dicha situación ha facilitado que durante los últimos años la ciudad haya favorecido políticas urbanas contradictorias para la protección de la plusvalía de un centro urbano como lo son el aumento en la mezcla de usos del suelo en las zonas residenciales y el fomento a la expansión física de Ciudad Juárez.

Estas políticas, impulsadas por los gobiernos a nivel local, han impactado la actividad de los actores involucrados en la comercialización del mercado inmobiliario en Ciudad Juárez. La política de expansión física de la ciudad no sólo ha generado una sub-utilización del equipamiento e infraestructura sino también un problema de desvalorización de los inmuebles residenciales y comerciales ubicados en la parte central de la ciudad y una sobrevaloración de las propiedades que se ubican en las nuevas zonas de expansión hacia el este y sur de la misma (ver figura 2). Para ilustrar, como resultado de la política de expansión territorial seguida en las últimas dos décadas, casi una tercera parte del total de superficie de la ciudad se en-

**Figura 2**  
**Diferenciación espacial de la zona consolidada**  
**hasta 1990 y la zona de expansión a partir de 1990**



cuentra actualmente compuesta por lotes baldíos cuya razón principal de existir es la especulación futura en la medida en que la ciudad se vaya consolidando en las zonas de reciente creación. Esta superficie compuesta por lotes baldíos equivale a 9 160.47 hectáreas y más de la mitad de estos lotes baldíos se encuentran en la Zona Sur Poniente, Integración Ecológica y Zona Sur que es adonde se ha dirigido la política de expansión territorial (IMIP, 2003 y 2010). En cuanto a la política de uso flexible de la zonifica-

ción, este proceso se ha traducido en abundancia de sectores con mezcla de usos del suelo en la ciudad, generando una afectación grave a las inversiones realizadas por la ciudadanía en los sectores residenciales principalmente del centro de Ciudad Juárez (Becerra, 2007; Rentería, 2007). Por ejemplo, al analizar el comportamiento que ha seguido el patrón de uso del suelo en Ciudad Juárez entre 1995 y 2008, se encontró que el uso habitacional, que en toda ciudad es el uso predominante, sólo creció en cuatro mil hectáreas en 13 años, lo que equivale a un 50% de la superficie inicial en este uso; sin embargo, el uso del suelo en el sector servicios creció en 650 hectáreas, equivalente a un 60% de la superficie inicial. Pero cuando se revisa el uso del suelo por sector, particularmente en la zona central de la ciudad, es cuando se percibe el impacto más severo en las zonas residenciales como resultado del inadecuado uso de la flexibilización de la zonificación. En este sector, la población ha emigrado a zonas con más identidad residencial produciendo como resultado un estado de abandono del 40% de los usos residenciales y comercial/servicios (García, 2010).

En Ciudad Juárez la acción gubernamental parece ser la principal promotora de la desvalorización de la ciudad, toda vez que ha instrumentado políticas urbanas sin considerar el impacto económico negativo que las mismas tendrían en la plusvalía de la ciudad. Al ignorar las consecuencias que traería la flexibilización de la zonificación, el gobierno local produjo la mezcla de usos del suelo en todos los sectores generando una pérdida de identidad en los mismos. Con ello, muchos sectores dejaron de ser habitacionales produciendo zonas híbridas en las que se desarrollaban temporalmente casi todo tipo de actividades produciendo el éxodo de los habitantes. Aunado a ello, al retirarse los habitantes de la zona central a partir del fomento gubernamental para acelerar la expansión física de la ciudad, se originó el abandono de los inmuebles residenciales de la zona centro y la devaluación en el valor de los mismos. Como lo apunta el ingeniero Cuéllar, ingeniero civil valuador en Ciudad Juárez: “La depreciación del valor de las propiedades dentro de la antigua zona centro ha llevado a que en este año 2010, la Oficina de Catastro Municipal haya disminuido el valor sector de mil pesos a 600 pesos el metro cuadrado”.

Esto se puede apreciar en la mayoría de las colonias ubicadas en la zona centro-norte de la ciudad, dentro de la zona consolidada hasta 1990

según se muestra en la figura 2. Como resultado de esta situación, los actores urbanos que han resultado beneficiados han sido los agentes constructores que promueven la vivienda nueva dirigida a sectores de población de clase media, media alta y alta porque este tipo de agentes ofrece como valor agregado a los ciudadanos las ventajas de ADU que no pueden garantizarse a través de la acción gubernamental. Estas ventajas son: la protección al valor de la propiedad, condiciones de seguridad, de eficiencia en la prestación de los servicios de recolección de basura, de acceso a áreas verdes y de acceso a estacionamientos.

La dinámica anterior sugiere que la ausencia de políticas de ADU orientadas a la protección de los usos del suelo, y consecuentemente, a la protección del valor de la propiedad privada, ha tenido un impacto negativo para la plusvalía del mercado inmobiliario en Ciudad Juárez. Con el fin de corroborar esta percepción, en esta investigación se analizó el comportamiento del sector de clase media para tomar la decisión de invertir en vivienda nueva dentro de la ciudad. Al realizar una encuesta con una muestra de 250 personas representativas del grupo socioeconómico antes mencionado, el propósito era conocer si este tipo de habitante relaciona su decisión de invertir en vivienda nueva en un lugar determinado de la ciudad buscando proteger el valor del patrimonio familiar a partir de la inversión pública que las instancias gubernamentales realizan para mejorar la comunicación o movilidad en ese sector, y en la búsqueda de mayores condiciones de seguridad y menor exposición a áreas con mezcla de usos del suelo. Se utilizó el estadístico Ji cuadrado de Pearson del paquete estadístico SPSS para el análisis de la relación entre las variables consideradas dentro de la encuesta.<sup>3</sup> Las variables que se correlacionaron fueron: a) la inversión pública gubernamental en vialidades, con la decisión para inver-

---

<sup>3</sup> El estadístico Ji cuadrado de Pearson se utiliza para determinar si hay o no asociación entre dos variables de carácter categórico. La prueba se basa en la comparación de las frecuencias observadas con las esperadas para un determinado fenómeno; la relación matemática entre los cuadrados de las diferencias de las frecuencias observadas y esperadas proporciona un valor para un determinado nivel de confianza y para los grados de libertad correspondientes. Si el valor calculado supera el que proporciona de modo teórico el Ji cuadrado, se rechaza  $H_0$  (hipótesis nula) y se puede concluir que existe una relación o asociación entre las variables.

tir en vivienda en un sector determinado, y b) la mezcla de usos del suelo con la variable seguridad. De acuerdo con el tamaño de la muestra se determinó que de encontrarse un valor de 30 o mayor existiría una relación significativa entre las variables, y si se presentaba un valor de 30 o menor la relación entre las variables sería mínima.

En términos de la relación entre la inversión pública gubernamental en vialidades y la decisión para invertir en vivienda en un determinado sector de la ciudad, se encontró que el valor de Ji cuadrada resultante es de 28.9, por lo que se deduce que la población encuestada no estima que el estar cerca de las nuevas vialidades construidas por el gobierno podrá ayudarle a disfrutar de mejor calidad de vida; por lo tanto, puede considerarse que la inversión gubernamental en un sector determinado no constituye un elemento determinante para la toma de decisión en cuanto a invertir en vivienda nueva.

Sin embargo, cuando se relacionó la variable mezcla de usos del suelo y su relación con la seguridad, los resultados del análisis arrojaron que el valor de Ji cuadrada es de 93.4, por lo que al ser éste un valor alto, se determinó que existe una relación muy estrecha entre la mezcla de usos del suelo y la seguridad. Lo anterior permite deducir que las personas de clase media que pretenden adquirir una nueva vivienda perciben que al no haber mezcla de usos del suelo habrá mayor seguridad, considerando esto como un factor determinante para la compra (cuadro 1).

Como se ve en el cuadro 1, el 96% de los encuestados coincide en que la seguridad es un factor para la inversión y elección de una vivienda nue-

**Cuadro 1**  
**Adquisición de nueva vivienda buscando mayor seguridad**

Completamente acuerdo	Acuerdo	Neutral	Desacuerdo	Completamente desacuerdo
59.44%	36.55%	2%	.4%	1.6%

N=250.

Fuente: Encuesta realizada en la Expo Vivienda 2007 Organizada por la Cámara Nacional de la Vivienda (Canadevi).

va, por lo que puede estimarse que si el gobierno local utilizara en forma estricta la zonificación para proteger los usos del suelo en todas las zonas residenciales de la ciudad esto podría repercutir en mayor seguridad pública ya que el flujo de personas no relacionadas con el vecindario será menor. Por tanto, esta acción gubernamental podría ser beneficiosa no sólo para proteger la inversión del ciudadano, sino también como política para mejorar la seguridad en la ciudad.

## Conclusiones

En este estudio se ha discutido el impacto que tienen las estrategias de administración urbana (ADU) en la protección del valor de la propiedad en el mercado inmobiliario de Ciudad Juárez. En respuesta a este planteamiento, y con base en las inferencias desarrolladas a partir de las respuestas de la muestra de habitantes de medianos ingresos encuestada en la presente investigación, se concluye que las políticas de fomento a la expansión física de la ciudad y la flexibilización de la zonificación han incidido en la disminución de las pequeñas y medianas propiedades, principalmente las ubicadas en las zonas consolidadas antes del año 1990 (figura 2).

Este proceso, más que responder a un proceso planeado, es consecuencia del desconocimiento en el uso apropiado de las estrategias de ADU. En otras palabras, a diferencia de lo que acontece en mercados urbanos de otras ciudades del mundo en los que la acción gubernamental favorece la protección a la inversión y a la propiedad privada, en Ciudad Juárez el impulso a la expansión física ha generado una fragmentación del mercado inmobiliario local, desvalorizando los sectores con antigüedad de 10 o más años y valorizando los de reciente construcción, particularmente aquellos en los que el sector privado ha sustituido a la acción gubernamental en la protección de la plusvalía de las zonas residenciales a través de la construcción de vivienda nueva dentro de fraccionamientos cerrados orientados a sectores de población de niveles socioeconómicos medio y alto. Esta tendencia de fragmentación perjudica la competitividad de la ciudad como espacio deseable para la inversión tanto nacional como extranjera en virtud del riesgo de devaluación prematura de la inversión en bienes raíces. Ante esta perspectiva, se percibe que el gobierno local presenta un rezago en la actualización de sus políticas públicas urbanas y que una gran limi-

tante para impulsar la competitividad mundial del espacio urbano municipal es el desconocimiento en el uso de las técnicas de zonificación desde una perspectiva económica, lo que haría factible proteger el valor de las propiedades y atractiva a la ciudad como espacio de inversión.

Finalmente, el excesivo énfasis urbanístico y arquitectónico que presentan las legislaciones y normatividades que regulan los mecanismos de ADU en Ciudad Juárez, y en la mayoría del país, ha producido que se minimice como aspecto fundamental de la acción gubernamental la protección al valor de las propiedades y del patrimonio urbano de los particulares dentro de la ciudad. El reto más importante para la implantación de mecanismos y estrategias de ADU con un énfasis de eficiencia económico-administrativa que proteja el valor en el patrimonio urbano de los ciudadanos, es la despolitización de la inversión pública y de las decisiones de tipo técnico. Superar este reto es fundamental para lograr que la gestión pública y toda transacción de tipo urbano se realicen bajo criterios de eficiencia y calidad. Los procesos de evaluación realizados por instancias autónomas, objetivas, de carácter ciudadano y con capacidad resolutoria para dirimir controversias en materia urbana, serían un instrumento capaz de garantizar la protección al valor de las propiedades en la ciudad, y de despolitizar los procesos de gestión, inversión y desarrollo de obra pública. Dichas instancias autónomas y con capacidad resolutoria aun no existen dentro del marco jurídico que rige el desarrollo urbano del país.

## Bibliografía

- Alegría, T. (1992), *Desarrollo urbano en la frontera México-Estados Unidos: una interpretación y algunos resultados*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- Almada, H. (1995), "Industria maquiladora y su impacto en la migración y el empleo", *Revista NOESIS*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, núm. 15, pp. 121-153.
- Diario Oficial de la Federación* (1993), *Ley General de Asentamientos Humanos*. Recuperado el 25 de julio del 2010. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/01146.pdf>
- El Paso Regional Economic Development Corporation (2007), Site Advantages: <http://www.elpasoredco.com/Juarez-SiteAdvantages.aspx>. Fecha de consulta: 16 de octubre del 2007.
- E-LocalSEGOB (2007), *La Administración y Reglamentación del Desarrollo Urbano Municipal*. Recuperado el 4 de agosto de 2010, de Administración Urbana:



[http://www.e.local.gob.mx/wb/ELOCAL\\_La\\_administracion\\_y\\_reglamentacion\\_dd\\_desar2](http://www.e.local.gob.mx/wb/ELOCAL_La_administracion_y_reglamentacion_dd_desar2)

- Fuentes, César y Sergio Peña (2005), *Planeación binacional y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez El Colegio de la Frontera Norte, Juárez, México.
- Gobierno del Distrito Federal (2003), *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. Recuperado el 23 de julio de 2010, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/sedovi/pgdu/pgdu2003>.
- \_\_\_\_ (2006), *Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal*. Recuperado el 23 de julio de 2010, de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/estatal/Distrito>
- Gobierno del Estado de Chihuahua (13 de enero de 2007), *Ley General de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua (Última actualización 2007)*. Recuperado el 27 de julio de 2010, de <http://ordenjuridico.gob.mx/estatal/chihuahua>
- IMIP-Ciudad Juárez (2003), *Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez 2003 (Actualizado 2004)*, Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ciudad Juárez, Ciudad Juárez, México.
- \_\_\_\_ (2010), *Plan de Desarrollo Urbano 2010*, Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ciudad Juárez, Ciudad Juárez, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2005), II Censo de Población y Vivienda, <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/español/sistemas/conteo2005>. Fecha de consulta: 20 de septiembre del 2007.
- Llera, F., M. López y L. Nesbitt (2007), "Administración urbana: una aproximación a sus mecanismos de evaluación", *Revista Crisol. Fusión de ideas*, Vol. 3, núm. 1, pp. 15-24.
- Llera, F. (2005), "Who Governs the Urban Planning Process?", en S. Peña y C. Fuentes (comps.), *Planeación Binacional y Cooperación Transfronteriza en la Frontera México-Estados Unidos*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez El Colegio de la Frontera Norte, Ciudad Juárez, Chihuahua, pp. 101-132.
- Llera, F., J. Morales, y J. Domínguez (2000), *La teoría del crecimiento y administración urbana en la región de Ciudad Juárez/ El Paso/Sundland Park*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez/Conacyt-Sivilla, Ciudad Juárez, Chihuahua.
- Pick, J., S. Miggins y N. Viswanathan (2005), "US-Mexico Border Planning in the Context of a Theory of Border Interchange", en S. Peña y C. Fuentes (comps.), *Planeación binacional y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y El Colegio de la Frontera Norte, Ciudad Juárez, Chihuahua, pp. 133-164.



## Entrevistas

- Argomedo, M.A. (2 de agosto de 2010), Ex-funcionario Municipal y Estatal (1991-1994-2000). (F. J. Pacheco, entrevistador).
- Becerra, A. (2007), Círculos Inmobiliarios Real Estate Company. Entrevista personal. Ciudad Juárez, Chihuahua, agosto 23.
- García, Abigail (4 de agosto de 2010). Funcionaria del Instituto Municipal de Planeación e Investigación en Ciudad Juárez. (F. J. Pacheco, entrevistador).
- Rentería, R. (2007), R. Rentería Bienes Raíces. Entrevista Personal. Ciudad Juárez, Chihuahua, agosto 25.

Artículo recibido en octubre de 2009  
Segunda versión recibida en julio de 2010  
Artículo aprobado en agosto de 2010