



FORO DE CIUDADES: DIAGNÓSTICO Y VISIÓN DE CIUDAD
PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL CENTRO DE POBLACIÓN CHIHUAHUA.
MARZO 12, 2020.

FORO DE CIUDADES
DIAGNÓSTICO Y VISIÓN DE CIUDAD

CONSULTA PÚBLICA
PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL
CENTRO DE POBLACIÓN CHIHUAHUA

MARZO 12, DE 2020

Que nadie se quede atrás, asegurar el desarrollo de economías urbanas sostenibles e inclusivas y garantizar la sostenibilidad ambiental (Naciones Unidas, 2016: Nueva Agenda Urbana, p. 6-8).

CHIHUAHUA SE CUESTIONA.

1. **Chihuahua hoy se cuestiona** su modelo de **desarrollo económico** que, aunque consistente, se encuentra en proceso de revisión con relación a su grado de especialización y su rol regional y global; **genera** empleos -aunque la mayoría de bajo ingreso- y sus indicadores económicos son relativamente estables. Dicha revisión impactará de forma significativa el concepto de ciudad en materia de recursos humanos, logística, tecnología y **calidad de vida** para hacerla más atractiva para la inversión y para las personas. Chihuahua hoy cuestiona su modelo económico para evolucionar su vocación productiva hacia una especialización inteligente.
2. **Chihuahua hoy se cuestiona** la manera en que pueda consolidar nuevas formas de **participación ciudadana** en la toma de decisiones en los asuntos de ciudad. **La sociedad civil** organizada ha ido ganando más espacios de participación relevantes, incidiendo directamente en el modelo de **gobernanza urbana** que aún requiere consolidarse con una mayor participación de la población, pero, a la vez, que ser más eficiente en términos del tiempo y recursos.
3. **Chihuahua es una ciudad fragmentada**, sectorizando a la población de acuerdo con su nivel de ingresos a lo largo de su territorio. Consecuentemente, hay zonas claramente identificadas para poblaciones de menores, medianos y altos ingresos con limitadas opciones de interacción social y hasta económica. Además, la baja promoción e incentivos para la creación de zonas mixtas en su uso de suelo, ha provocado una ciudad zonificada, sí, pero de forma limitada para la función social que debería cumplir como facilitadora de la cohesión social. La ciudad no es un entorno de interacción entre los diversos grupos de población por lo que hoy se cuestiona cuáles podrían ser los mecanismos más efectivos para revertir este fenómeno.
4. **Además**, la población tiende a auto aislarse en su entorno inmediato, bajo la premisa cuestionada de la seguridad. Hoy abundan los enclaves urbanos exclusivos, aislados o cerrados,

FORO DE CIUDADES: DIAGNÓSTICO Y VISIÓN DE CIUDAD
PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL CENTRO DE POBLACIÓN CHIHUAHUA.
MARZO 12, 2020.

independientemente del nivel de ingresos de sus habitantes, generando aislamiento, entornos agrestes para las personas que se desplazan en su exterior, con nula identidad y pertenencia comunitarias. **La ciudad** se amuralla por sectores y se olvida de la vida urbana, del tránsito de las personas y de la riqueza potencial de un entorno dinámico.

5. **Chihuahua** es una ciudad con una deficiente **política de movilidad** que intenta atender de manera aislada al transporte público sin trastocar los privilegios del automóvil particular. Por un lado, la política de movilidad es precaria y no ha podido ser gestionada de manera integral junto con otras políticas de cobertura de equipamiento e infraestructura, de mixtura de usos de suelo, de entender que el transporte público no debería ser promovido como un servicio para los más pobres, sino un derecho **no satisfecho a una movilidad eficiente**, segura y a un costo pertinente para toda la población. No se ha podido integrar una política urbana que conjugue la movilidad, la estructura urbana y la dinámica económica de forma armónica. Esta ciudad privilegia al automóvil particular, la comodidad de encontrar cajones de estacionamiento por doquier, disponibles y gratuitos, privatizando, aunque sea de manera temporal, el espacio público que es de todos.
6. **Chihuahua** es una ciudad con niveles importantes de **inequidad** en la cobertura, prestación, acceso y calidad de los **servicios, infraestructura y equipamientos urbanos**. La concentración de equipamientos de salud, cultura y educación prioritariamente en algunas zonas de la ciudad deja desprovistos a los habitantes de otras zonas, orillándolos a desplazamientos y gastos importantes para poder tener acceso a ellos. El crecimiento urbano disperso, periférico y segmentado complica la posibilidad de prestar servicios y dotar de equipamientos a cada parte de la ciudad que se incorpora poco a poco a la llamada mancha urbana; el derecho a la ciudad se ve comprometido ante la imposibilidad de las entidades públicas de proveer, por igual, a todos los habitantes de la ciudad de todos estos elementos con la calidad que merecen. Los niveles de cobertura no son equiparables a los de frecuencia y calidad de los servicios públicos.
7. **Chihuahua** es una ciudad **bajo presión** para que sus **zonas naturales y de preservación** se sigan ocupando bajo premisas del derecho particular por encima del de la comunidad y de la conciencia de que su entorno natural debe respetarse, protegerse y ser el hilo conductor de la política urbana. La incapacidad institucional para definir políticas de ocupación de suelo urbanizado con una mayor eficiencia para voltear a ver hacia la ciudad ya servida, equipada y con infraestructura,

FORO DE CIUDADES: DIAGNÓSTICO Y VISIÓN DE CIUDAD
PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL CENTRO DE POBLACIÓN CHIHUAHUA.
MARZO 12, 2020.

ha puesto en predicamento la vida en y de las zonas naturales bajo el argumento de que es ahí donde el suelo es más barato para el desarrollo urbano. La premisa de considerar todavía a la vivienda como una mercancía y no como un derecho, hace que las entidades públicas de los distintos niveles de gobierno no prioricen el acceso y disfrute de ese derecho, que no se invierta más en procurar garantizar ese derecho. Más aún, el derecho a un entorno y un ambiente limpios debe ser discutido en un escenario de mayor inclusión y diálogo con los sectores sociales y académicos junto con los privados. Es urgente el diálogo y es urgente el acuerdo.

8. **Chihuahua** es una ciudad que debe cuestionarse más que nunca, el diseño del espacio público en términos de accesibilidad y seguridad; cuestionarse la capacidad para promover entornos transitables, caminables, seguros y confortables para las mujeres, los niños, los ancianos y las personas con discapacidad. Más que nunca se debe plantear una ciudad segura para las mujeres en su movilidad, tránsito y permanencia en el espacio público, así como desde y hacia casa, procurando siempre el acceso a equipamientos, infraestructuras y oportunidades.
9. **Chihuahua** es una ciudad que encara políticas públicas urbanas encontradas. Por un lado, se anhela una ciudad que haga uso más eficiente de su suelo y edificaciones y, por el otro, las políticas de conservación del patrimonio construido comprometen la incorporación de este al desarrollo, la inexistencia de estímulos para su conservación o de criterios integrales para su rescate y uso, desconectan las intenciones de revitalizar la ciudad con las de conservarla. Es necesario replantear las políticas en ambos sentidos para que se encuentre y no para que se estorben.
10. **Chihuahua** es una ciudad que hoy cuestiona su arquitectura institucional para la planeación urbana dada su limitada influencia para gestionar, junto con los actores sociales, privados y del conocimiento, los objetivos y estrategias planteados en sus instrumentos de planeación. En un ejercicio de autocrítica, es necesario cuestionar el alcance de las instituciones encargadas de planear y administrar el territorio en los diversos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) tanto para coordinar visiones de futuro, pero, sobre todo, los instrumentos y políticas que las hagan realidad a través de la gestión y el financiamiento. Se deben revisar los instrumentos urbanos buscando no solo renovarlos, sino crear fórmulas nuevas.
11. **Chihuahua** es una ciudad que no monitorea ni evalúa la implementación de las políticas públicas propuestas en los instrumentos de planeación. Los planteamientos ahí hechos deben pasar de ser

FORO DE CIUDADES: DIAGNÓSTICO Y VISIÓN DE CIUDAD
PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL CENTRO DE POBLACIÓN CHIHUAHUA.
MARZO 12, 2020.

buenas intenciones, a ser políticas públicas que operen en su más amplio sentido. Este aspecto es uno de los más grandes pendientes de la arquitectura institucional para la planeación y la administración urbana local.

12. **Las fórmulas convencionales** de administración del desarrollo urbano deben ser cuestionadas; sus herramientas de administración urbana son ineficaces para el logro de los objetivos de la planeación (p.ej., la generación y socialización de la información urbana, la zonificación como herramienta de control urbano, el COS, el CUS, las alturas, las donaciones, los requisitos de estacionamientos, entre otros). Otra vez, se deben incorporar novedosos instrumentos de gestión urbana que estimule un desarrollo urbano.
13. **Chihuahua** se cuestiona más que su planeación, su capacidad de gestión. Los instrumentos de planeación establecen de una y otra formas los objetivos y estrategias que hoy establecen las ciudades que buscan ser mejores lugares para vivir. Ya los objetivos del plan vigente establecen lineamientos que, otra vez, no han encontrado los instrumentos pertinentes para ser ejecutados debidamente:
 - a) Consolidar a Chihuahua como una ciudad compacta al ocupar por etapas su suelo vacante, privilegiando los baldíos dentro de su casco urbano.
 - i. La ciudad ha seguido creciendo prioritariamente en la periferia de la zona urbanizada; desde 2005, cada año en promedio se incorporan 370 hectáreas de suelo a la ciudad, mayoritariamente para usos habitacionales, con una escasa mixtura y en la periferia prevista para tales efectos que, sin embargo, contradice el objetivo de compactarse y privilegiar su núcleo urbano. El PDU definió que los usos habitacionales de mayor densidad en la periferia (p.ej., H35 y H45), los cuales se han destinado para las personas de menores ingresos dado que el valor del suelo es menor, lo que la ha hecho el sitio preferente para ofrecer la vivienda de menor costo. Sin embargo, la provisión de vivienda no ha venido acompañada en la misma medida de la de equipamiento, transporte público de calidad, servicios públicos y privados, y empleos, orillando a las personas a satisfacer estos aspectos de manera deficiente o a partir de traslados cotidianos que representan un costo importante para su economía personal y familiar y su calidad de vida.

FORO DE CIUDADES: DIAGNÓSTICO Y VISIÓN DE CIUDAD
PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL CENTRO DE POBLACIÓN CHIHUAHUA.
MARZO 12, 2020.

- ii. **La tasa de crecimiento** de la población sigue a la baja desde el 2.7 por ciento en 1990, a 1 por ciento en 2017, lo que representa en promedio un crecimiento bruto de 17 mil personas anuales, la cual, bajo la inercia de consumo actual de suelo demandará casi 370 hectáreas de suelo anuales con una densidad promedio de 35 hab/ha. Será una población cada vez más vieja que ya empieza a demandar una ciudad con otros paradigmas de planificación.
 - iii. Por otro lado, el crecimiento de la zona urbanizable por etapas no se implementó en ningún sentido, por lo que la superficie dispuesta para tal efecto se ha ido ocupando de manera dispersa, sin esa continuidad pretendida ni con la promoción de los llamados polígonos de contención urbana establecidos por la federación para incentivar el desarrollo de vivienda.
 - iv. Además, la ocupación de los predios baldíos dentro del denominado casco urbano no se dio en la medida de lo planeado. Sigue siendo poco atractiva su ocupación dada la limitación en la mixtura de usos de suelo, en la dependencia del vehículo para los desplazamientos y en la percibida insuficiencia de estacionamientos disponibles. No se han implementado políticas públicas suficientes y atractivas que estimulen la inversión en esta parte de la ciudad, que mejoren la movilidad de las personas y que impulsen una mayor edificabilidad y ocupación del suelo ya servido. Además, enfocar las políticas públicas solamente en el suelo vacante limita el impacto al excluir a las edificaciones subutilizadas o las que pudieran revitalizarse.
- b) **Estructurar** a partir de centralidades, al conformar subcentros, reforzar la presencia y conectividad del espacio público y reactivar el centro histórico.
- i. La estructura urbana a partir de centralidades/subcentros fue limitada al impulsar un criterio de especialización en equipamiento diverso en estas zonas de la ciudad. Efectivamente, las **centralidades** identificadas reflejan un cierto grado de especialización que, sin embargo, no contó con la gestión de lo que en esencia un subcentro debe ser y que es la de ser proveedor de empleo en conjunción con vivienda.
- c) **Ofrecer** usos mixtos e intensificar densidades habitacionales.

FORO DE CIUDADES: DIAGNÓSTICO Y VISIÓN DE CIUDAD
PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL CENTRO DE POBLACIÓN CHIHUAHUA.
MARZO 12, 2020.

- i. El PDU ofrece una variabilidad de mixtura de usos hasta cierto punto limitada y poco atractiva. El uso de Comercio y Servicios prevaleciente en algunas vialidades de primer orden y primarias, así como en una parte importante del centro de la ciudad, no se acompañó del componente habitacional. El denominado Uso Mixto Intenso se designó casi exclusivamente a lo largo de la ruta de la Troncal No. 1 del Metrobus; en el Periférico de la Juventud, por ejemplo, prevalecen usos Comerciales y de Servicios, Industriales y hasta Habitacionales, lo que limita el uso de una vialidad tan relevante de una forma más eficiente.
 - ii. **La intensificación** de densidades habitacionales se ha dado poco en las zonas de influencia de los subcentros y el centro urbanos. En ocasiones, la oposición de los habitantes de las zonas a densificar ha tenido un efecto disuasorio, mientras que, por otro lado, la limitación en la capacidad institucional para densificar desincentiva la inversión en las zonas con mayores niveles de servicios, infraestructura y equipamientos.
- d) **Absorber** la mayor parte del crecimiento dentro del área urbana y proteger y hacer uso racional de los recursos naturales.
- i. La dinámica principal de crecimiento del área urbana se dio en la periferia prevista para ser urbanizable lo que genera presión para extenderse a zonas no urbanizables. **Este** crecimiento se da tanto de manera formal como informal y no se ha podido implementar una política efectiva que haga que la oferta urbana se concentre más en zonas servidas y no en la periferia.
- e) **Incrementar** sustancialmente la infraestructura para el peatón y ciclistas, y elevar la eficiencia del transporte motorizado apoyando el servicio público.
- i. Los intentos de implementar las acciones que abonen a este objetivo han sido limitados al percibirse aislados de otras políticas. Es así como algunas infraestructuras ciclistas, por ejemplo, no se realizaron, en general, a lo largo de zonas mixtas y con orígenes/destinos conectados y de forma completa. La política de movilidad activa se lleva a cabo de forma segmentada, unitaria y ajena a otras políticas de equipamiento, empleo y de movilidad integral.

FORO DE CIUDADES: DIAGNÓSTICO Y VISIÓN DE CIUDAD
PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL CENTRO DE POBLACIÓN CHIHUAHUA.
MARZO 12, 2020.

- ii. La **infraestructura** peatonal vive un rezago importante a lo largo de la ciudad. La falta de mecanismos que garanticen su correcta construcción es palpable. La infraestructura peatonal responde a mínimos normativos que poco provocan la caminabilidad urbana. Más aún, la previsión normativa sobre el confort de estos espacios es prácticamente nula
- f) **Aprovechar** la relación fundamental entre el transporte público, la ocupación del territorio urbano y la densidad.
 - i. Esta estrategia es fundamental para lograr un uso más eficiente del suelo urbano y mejorar la manera en que las personas aprovechen mejor sus condiciones de vida. No se percibe una relación relevante entre estos tres factores, lo que se ve reflejado, por ejemplo, en el bajo índice de pasajeros por kilómetro que presenta el transporte público, especialmente las denominadas rutas alimentadoras que no superan los 2.5 pasajeros por kilómetro recorrido.
 - ii. **Por otro lado**, el PDU realiza proyecciones que, a su vez, van en sentido contrario con este objetivo. Proyecta un crecimiento poblacional y de suelo urbanizado con base en políticas inerciales de ocupación y de tipología de vivienda (p.ej., mayoritariamente unifamiliar) al proyectar una densidad que va de 35 hab/ha en 2015 a 38 hab/ha en 2040 y un máximo de 43 hab/ha en 2080, apostando por un uso intensivo de suelo disponible y presionando la periferia para seguir su expansión. Se deben revisar, junto con las proyecciones de población y vivienda, las políticas que permitan hacer un uso más eficiente del suelo y, sobre todo, los estímulos que permitan mitigar y revertir la tendencia expansiva de la ciudad.
- g) **Fortalecer** la economía local propiciando nuevas inversiones, generando empleos en las áreas habitacionales y localizando estratégicamente usos comerciales y productivos.
 - i. Vivir cerca de donde se trabaja o trabajar cerca de donde se vive, pero no solo eso, sino también cerca de la escuela y de los equipamientos, más que utópico, debe ser una tarea estratégica permanente de la ciudad. La promoción de actividades productivas en las colonias no se ha podido dar debido a las restricciones de los usos de suelo y su limitada compatibilidad. **El empleo** de los subcentros urbanos se concentra en el centro de la ciudad (51 por ciento) y en el norte (33 por ciento), las

FORO DE CIUDADES: DIAGNÓSTICO Y VISIÓN DE CIUDAD
PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL CENTRO DE POBLACIÓN CHIHUAHUA.
MARZO 12, 2020.

cuales son zonas que no necesariamente tienen el componente de mixtura de usos de suelo en donde las personas puedan vivir y trabajar. Se ofrece poco empleo al interior de las colonias y, en donde se ofrece con mayor intensidad, el componente habitacional es escaso. En concordancia con lo propuesto tanto en la tercera, cuarta y quinta actualizaciones del propio plan de desarrollo urbano que promueven una Visión de Ciudad Compacta, se debe continuar la discusión no del objetivo, sino de los medios para alcanzarla.

14. **Para concluir**, Chihuahua se encuentra inmerso en un proceso intenso en el que, desde diversos frentes, se cuestionan aspectos fundamentales de su vida comunitaria, económica, ambiental y urbana. Hoy, Chihuahua es una Ciudad que se cuestiona, mediante un proceso virtuoso, la viabilidad de su modelo y del que seguramente derivarán cambios importantes en los paradigmas que hasta hoy prevalecen. El reto es colocar a las personas en el centro de las políticas públicas para que todos gocen de sus derechos y responsabilidades.
15. **Si se quiere**, de manera incipiente, hoy la ciudad se cuestiona si el modelo actual se ha agotado o si debe permanecer; la discusión ha iniciado en algunos sectores, entablando en lo posible diálogos organizados, mientras que, en otros, lo que se cuestiona es lo cotidiano, lo mediato, pero que la aspiración al cambio es palpable. El abordaje de los temas se alimenta de los varios matices que la diversidad regala; por ejemplo, la movilidad vista desde la esfera pública e institucional se aprecia distinto que desde la esfera de lo privado y, ahí, varía de acuerdo con el lugar que se habita o trabaja, el nivel de ingresos económicos de las personas y hasta por la condición de ser mujer u hombre en esta ciudad. También los aspectos ambientales y sus cuidados se encuentran en el escenario junto con los espacios que cada día van ocupando las voces divergentes que buscan por todos los medios hacerse escuchar. Y qué decir de la discusión sobre la visión económica de la ciudad a partir de procesos como Chihuahua Futura; reorientar los esfuerzos y entender los modelos de desarrollo han cobrado gran fuerza en los últimos años.
16. **Por todo eso**, la elaboración del plan de la ciudad es el escenario pertinente para que todas estas voces se encuentren, se hagan escuchar y, sobre todo, se alcance un acuerdo sobre el rumbo, pero principalmente, de los instrumentos necesarios y efectivos que hagan posible la Chihuahua a la que todos sus habitantes aspiramos. **Gracias.**



FORO DE CIUDADES: DIAGNÓSTICO Y VISIÓN DE CIUDAD
PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL CENTRO DE POBLACIÓN CHIHUAHUA.
MARZO 12, 2020.

DR. CARLOS R. HERNÁNDEZ VELASCO.
Instituto Municipal de Planeación.