



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

**LA VINCULACIÓN POLÍTICA-TÉCNICA DEL
INSTITUTO MUNICIPAL DE INVESTIGACIÓN Y
PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO URBANO
MUNICIPAL DE CIUDAD JUÁREZ**

Tesis presentada por

Ivonne Irais Ramírez Navarro

para obtener el grado de

**MAESTRA EN ACCIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO
SOCIAL**

Ciudad Juárez, Chih., México
2018

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director(a) de Tesis: _____
Dra. María del Socorro Arzaluz Solano

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. _____

2. _____

3. _____

*Para mi papá y mi mamá; por TODO su
apoyo, educación y enseñanza que me
han dado
Para Nayely y Thalía que en todo
momento me estuvieron apoyando,
dando fuerza y sentirme que no importa
la distancia, la familia siempre estará
contigo*

AGRADECIMIENTOS

En primera instancia agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por la beca asignada, y al Colegio de la Frontera Norte (COLEF) por todo lo que me ha brindado tanto académicamente como en lo personal. Principalmente quiero agradecer a mi directora de tesis la Dra. Socorro Arzaluz, por todo el apoyo en la revisión, aportación y conocimiento en la realización de esta tesis; y en brindarme su confianza para que pudiera continuar en otros proyectos. De igual manera, agradezco a mis lectores: al Dr. Gustavo Córdova, por su apoyo para la realización del trabajo de campo, sus observaciones y aportaciones; y al Dr. Mario Bassols por sus valiosos comentarios.

En tercer lugar, quiero agradecer el conocimiento y comentarios que me dieron a todos los profesores que me dieron clase, tanto los de COLEF como los que venían de otras instituciones. Principalmente al Dr. Sergio Peña por las recomendaciones, la entrevista y el material que me brindó para complementar el tema de mi tesis; a la Dra. Martha Miker por todos los comentarios que me sugirió sobre mi proyecto de tesis; y al Dr. Cesar Fuentes por todo el apoyo y recomendaciones que tuve de su parte. A todo el personal responsable directo de la maestría; a Imelda (2016-2017) y a Velia.

Hago un reconocimiento especial a todas las personas que permitieron hacerles una entrevista, así como al Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) de Ciudad Juárez por permitirme hacer una estancia de investigación por tres meses, a su personal técnico por responder el cuestionario aplicado, y principalmente agradezco a las chicas y a todo el personal de la coordinación de Planes y Programas de este instituto, con énfasis al Dr. Poncho y a Paty Castillo por su gran apoyo y en aclararme mis dudas.

RESUMEN

En 1994 se instauró el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) de Juárez para dar seguimiento y proponer instrumentos de planeación donde no existiera intereses partidistas. ¿Cuál es el objetivo del IMIP?, ¿qué mecanismos utiliza para la realización de su trabajo? En este trabajo se estudió y propuso reformar la institucionalización del IMIP, a partir de precisar, describir y analizar el rol que ha tenido en su relación con diferentes actores involucrados en la planeación urbana, principalmente con el Gobierno Municipal. Para ello, se utilizó la propuesta teórica sobre el concepto de capacidad relacional inmersa dentro de la esfera del poder, y que a su vez genera un tipo de racionalización. Asimismo, en dicha capacidad se establece la definición y descripción de la vinculación política-técnica, para así argumentar que a través de la conformación de una red el IMIP puede ser un agente de obrar. Se recurrió a una metodología cualitativa, considerando como instrumentos la entrevista semi-estructurada a través de un muestro teórico; la revisión y recopilación de fuentes de información, como fueron las minutas del Consejo Deliberativo; la observación directa con una estancia de investigación dentro del Instituto por tres meses; la aplicación de un cuestionario a funcionarios técnicos del IMIP.

Palabras clave: IMIP, vinculación política-técnica, capacidad relacional, institucionalización

ABSTRACT

In 1994 The Municipal Research and Planning Institute (IMIP) was created to give continue and propose planning tools where it didn't exist some partisan interest. Which is the objective of IMIP? What roads does it use? In this document studied and proposed change the IMIP's institutionalization, from point out, describe, and analyze the role IMIP has had in his relationship with stakeholders in urban planning, mainly Municipal Government. Thus, I went back theory the Power sphere about the relational capacity and its rationalization. Also, relational capacity establishes the definition and described of the policy-technique relationship, therefore to argue that the conformation of a Networks where the IMIP will can be an actor of agency. I used a qualitative methodology, and my methodological instruments were semi-structure interview through a theoretical sampling, review and information gathering, direct observation in a research stay in IMIP for three months, and application a questionnaire to technique workers that work in the IMIP.

Keywords: IMIP, Policy-technique relationship, relational capacity, institutionalization

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO	9
1.1. Contextualización del desarrollo urbano en Ciudad Juárez	10
1.2. La racionalización y poder: una visión de análisis de la función del IMIP	14
CAPÍTULO II. EL DESARROLLO URBANO EN EL MUNICIPIO DE JUÁREZ Y EL ORIGEN DEL IMIP	31
2.1. El contexto municipal del desarrollo urbano; antecedentes del surgimiento del IMIP 31	
1.1.1. Instauración del IMIP; una estrategia para el desarrollo urbano municipal de Juárez (1992-1995)	35
2.2. El desarrollo urbano del municipio de Juárez (1995-2017)	36
2.1.1. Descripción de su población	36
2.2.1. Descripción de las actividades de la planeación urbana del municipio de Juárez 38	
CAPÍTULO III. LA ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DENTRO DEL IMIP 45	
3.1. Institutos de Planeación Municipal: Descentralización en la elaboración de estrategias para el desarrollo urbano municipal	45
3.2. La configuración de su creación y las acciones que formalizan al IMIP	51
3.3. La organización de la estructura administrativa del IMIP	62
3.4. La perspectiva de la función del IMIP para el desarrollo urbano municipal	69
CAPÍTULO IV. LA CAPACIDAD RELACIONAL: VINCULACIÓN POLÍTICA-TÉCNICA DEL IMIP	74
4.1. El poder como forma de presentación en la vinculación política-técnica	75
4.2. La estructura del Consejo Deliberativo	78
4.3. La configuración de la vinculación del IMIP	86
3.1.1. Casos exitosos de coordinación entre el IMIP y otros actores	92
4.4. El futuro del IMIP	96
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	100
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	109
ANEXO	i

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, CUADROS, GRÁFICOS Y MAPA

Diagramas:

Diagrama 1.1. Medición del Desarrollo Urbano de Juárez	12
Diagrama 1.2. Categorías de análisis para la acción del IMIP	18
Diagrama 1.3. Categorías de análisis para la vinculación política-técnica	19
Diagrama 1.4. Medición de la entrevista, observación y cuestionario	28
Diagrama 2.1. Principales estrategias en la planeación urbana en el municipio de Juárez.....	33
Diagrama 2.3. Ejes del desarrollo urbano en el municipio de Juárez.....	42
Diagrama 3.1. Actores involucrados en el proceso de la instauración del IMIP.....	52
Diagrama 3.2. Organigrama General del IMIP	63
Diagrama 3.3. Propuesta de selección de Director General del IMIP	68
Diagrama 3.4. Líneas de mediación para el funcionamiento del IMIP	71
Diagrama 4.1. Procesos que constituyen el poder dentro de la asimetría entre el IMIP y otros actores.....	78
Diagrama 4.2. Miembros del Consejo Deliberativo	79
Diagrama 4.3. Relación continua directa e indirecta del IMIP y del desarrollo urbano municipal de Juárez	91
Diagrama 4.4. Actores involucrados en casos exitosos del IMIP.	94

Cuadros:

Cuadro 1.1. Indicadores de medición para dar un panorama general del Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez de en el periodo 1995-2017	13
Cuadro 1.2. Indicadores de medición del sentido formal y la estructura administrativa del IMIP.....	20
Cuadro 1.3. Indicadores de medición para el análisis de las minutas del Consejo Deliberativo	23
Cuadro 1.4. Listas de personas entrevistadas	26
Cuadro 2.1. Partidos políticos que gobernaron el municipio de Juárez de en el periodo 1995-2017.	39
Cuadro 3.1. Modificaciones a la Ley Orgánica del IMIP.....	54
Cuadro 3.2. Principales proyectos que se laboran en el IMIP en el 2018.	57
Cuadro 3.3. Perspectiva del personal del IMIP antes y después de entrar a laborar en el IMIP	70
Cuadro 4.1. Miembros del Consejo Deliberativo con un cambio de representación	85

Gráficos:

Gráfico 2.1. Evolución de la población y área urbana en el municipio de Juárez (1935-1995).34

Gráfico 2.2. Tasa de crecimiento poblacional y de vivienda del municipio de Juárez de 1995 a 2010.37

Gráfico 2.3. Tasa de crecimiento de la Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX) y de su personal ocupado en el municipio de Juárez del en el periodo 2007-2017.38

Gráfico 2.4. Uso del suelo del municipio de Juárez.41

Gráfico 3.1. Proyectos e instrumentos de planeación elaborados por el IMIP.59

Gráfico 4.1. Línea de discusión en las sesiones del Consejo Deliberativo83

Gráfico 4.2. Calificación de la vinculación del IMIP con actores.87

Mapa:

Mapa 3.1. Instrumentos de Planeación realizador por el IMIP en el municipio de Juárez.61

INTRODUCCIÓN

El gobierno municipal representa la instancia gubernamental inmediata para constituir los procesos administrativos y las acciones de los individuos por ser la base de organización política y de la división territorial (Merino, 2007). En la Fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece la facultad de los municipios de “formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal” (2016, p.184); esto dicta que la principal herramienta sea la elaboración de un plan¹.

El gobierno municipal es el principal responsable del desarrollo urbano, esta es una de las razones de que en diferentes municipios de México se haya promovido la creación de Institutos Municipales de Planeación Urbana, con la necesidad de proyectar de manera eficiente la ciudad, como fue el Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ciudad Juárez. Sin embargo, dicha planeación tuvo más una visión gerencial que estratégica en el desarrollo urbano (Ziccardi, 2007), lo que hace reflexionar sobre el significado y el rol que estos institutos han tenido.

El desarrollo urbano en el Municipio de Juárez, municipio fronterizo localizado al norte de México, se ha visto proyectado por una “tendencia hacia la consolidación de un centro fuertemente orientado hacia la industria manufacturera” (Cital, 2005, p.14). Poco a poco se ha convertido en receptor de población migrante, causando una demanda de servicios públicos e infraestructura. Un ejemplo de ello se ubica en la dinámica de su población; se tenía en 1980, 544, 496 habitantes, en diez años aumentó el 60 por ciento, para el año 2000 tuvo un crecimiento del 34 por ciento, en el 2010 la población creció un 40 por ciento², mientras que para el 2015 sólo creció el 4 por ciento.

El proceso del desarrollo urbano en Ciudad Juárez ha sido desigual, donde en zonas con mayor población ha repercutido de forma negativa en infraestructura y servicios. Héctor Padilla (2009) argumenta a partir de datos estadísticos representados geográficamente la existencia de una distribución desigual de la población en Juárez dirigida a la dispersión de acceso a los servicios, ya que “la dotación del equipamiento enfrenta serias dificultades que se relacionan

¹ “El plan es un instrumento de la política gubernamental que permite organizar los recursos para llevar adelante la transformación de la realidad local” (Reynoso y Villafuente; 2009:53).

² Porcentajes calculados a partir del Censo Nacional de Población y vivienda 1980, 1990, 2000 y 2010, y el Conteo de Población de 2015 de INEGI.

con varios factores: el acelerado crecimiento de la ciudad, la insuficiencia de recursos económicos y la diversidad de las dependencias que intervienen en la dotación y manejo del mismo, entre otro” (Cital, 2005, p.23).

Otro problema que se situó en el municipio fue el control de uso del suelo por ciertos grupos de intereses privados, de ahí que en el periodo de 1992-1995 se iniciaran estrategias de planeación urbana, orientadas en: la regulación de los asentamientos irregulares; apropiación de una reserva territorial; y la instauración de una institución externo a los intereses privados y partidistas (Fuentes, 2004, pp. 49-50).

De modo que se instaura el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), con la finalidad de ser un agente de inclusión y de construcción de la planificación del desarrollo urbano en Ciudad Juárez. Su creación se argumentó en solucionar dos problemáticas de la administración municipal: la temporalidad de poder (o querer) proyectar los programas a largo plazo³, y la gestión del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, con la finalidad de dar un nuevo “modelo de planeación [que permita] [...] dar continuidad a los proyectos en cada cambio de gobierno, a través de generar estudios y proyectos urbanos con visión a corto, mediano y largo plazo” (IMIP, 2016).

Por otro lado, es necesario indagar la evolución de su influencia en el desarrollo urbano, para conocer los alcances y obstáculos que ha tenido a partir del año de su instauración (1995) hasta el 2017. Se tiene como antecedente principal el análisis elaborado por Víctor García Mata (2004, 2005) sobre las implicaciones que existieron en la conformación del Instituto dirigidas a la esfera de la política; así como a los intereses que confluyeron y al proceso del consenso de aceptación de su instauración.

El IMIP (2016) parte de la visión de impulsar un ordenamiento sustentable en la construcción de la ciudad, con una activa participación ciudadana en busca de soluciones a los problemas urbanos. Aunque el IMIP ha trabajado con propuestas de planeación urbana a partir de la

³ La duración del periodo administrativo de los municipios es de tres años, con posibilidad de reelegirse otro periodo a partir de las elecciones del 2018.

elaboración de un diagnóstico del municipio y de desarrollar propuestas⁴, no ha representado un papel importante en la implementación de la planeación urbana. Puesto que, existe una asimetría de poder entre este actor⁵ y el Gobierno Municipal, así como una falta de trascendencia en el ámbito normativo⁶.

El IMIP se ha enfocado principalmente a la producción del conocimiento más que una “*planning doctrine*” (Peña, 2011, p.438), debido a no tener la facultad de decisión sobre la implementación del desarrollo urbano. Aunque, este Instituto no soluciona dicho desarrollo, sí es un factor determinante para su proceso de planificación (Peña, 2011); entonces ¿cómo puede un instituto descentralizado sin facultades jurídicas en la administración municipal desarrollar una eficiente planificación urbana?, sí se considera la existencia de una asimetría dentro de la vinculación entre este Instituto y el Gobierno Municipal reflejada en una racionalización y poder (Flyvbjerg, 2002).

Una forma de observar este poder y racionalidad es a través de la aprobación del presupuesto y en el programa operativo del IMIP a fuerza de su distribución, la cual es aprobada por el Cabildo y el presidente municipal, gracias a que la mayor cantidad de sus recursos los recibe del Gobierno Municipal⁷. En el artículo tercero de la Ley Orgánica del IMIP (2004) indica que el ayuntamiento fija un presupuesto al IMIP, donde no podrá ser inferior ejercicio fiscal del año anterior. Sin embargo, desde su creación hasta el 2004 el presupuesto que tenía el Instituto ya estaba asignado con el 1.25 por ciento del presupuesto anual municipal; el cambio de este artículo indujo que en 2005 existiera una disminución de presupuesto de 13 millones de pesos (Castañón & Olivas, *El Diario*, 3 diciembre 2015), provocando que existieran problemas financieros. Incluso, para finales del 2014, el IMIP no pudo pagar a sus proveedores, de ahí que Cabildo le autorizara una partida adicional de 2 millones (Olivas, *El Diario*, 19 diciembre 2014).

⁴ Incluso, algunos de sus proyectos han obtenido reconocimiento; en el 2001 ganó el primer lugar en el Premio de Gobierno y Gestión Local que convocó el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Fundación Ford.

⁵ Para esta investigación se entiende como actor a “distintos sujetos de la acción: actores individuales, actores colectivos, organizaciones, instituciones y redes” (Castells, 2012, p. 34).

⁶ Alicia Ziccardi (2007) concluye que la planeación urbana en México le falta una legitimidad de la sociedad y de las instituciones del mismo gobierno, de ahí la importancia de un análisis del cómo se realiza y de sus implicaciones dentro de la esfera normativa.

⁷ Aunque tiene otros medios de obtención de recursos como por ejemplo los fondos mixtos por Conacyt, o por la venta de productos que elabora el Instituto.

En 1995 se publicó su Ley Orgánica describiendo sus funciones; aludido a la continuidad de los procesos de planeación como ente auxiliar en proponer, elaborar y actualizar diagnósticos para el desarrollo urbano, además de ser un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio (LOIMIP, 1995, Art. 1). En dicha ley se exterioriza los objetivos que tiene el IMIP vinculados con el trabajo conjunto con el gobierno municipal; y los lineamientos que tiene la conformación de su Consejo Deliberativo, visto que una de sus funciones es aprobar su programa anual de operación (LOIMIP, 1995, Art. 8). En cinco objetivos de la Ley Orgánica del Instituto (1995, Art.2) se determina como se presenta la vinculación entre el IMIP y el Gobierno Municipal; referido a que el IMIP lo apoye en temas del desarrollo urbano en dotar, proponer y evaluar criterios del proceso de planeación y programación de manera conjunta.

En esta investigación se analizó la forma el cómo se ha llevado a cabo estos objetivos y el papel que ha tenido el Consejo Deliberativo en la programación del Instituto, considerando que uno de los problemas es la distribución de voz y voto que tiene. Basado en el artículo quinto de dicha ley, éste se compone de veintidós miembros; once tiene voz y voto, tres pertenecen al gobierno municipal, seis ciudadanos y el director general del IMIP, con un voto de calidad personificado en el presidente municipal de la administración.

Por lo cual se generó la siguiente pregunta de investigación, ¿cómo se ha presentado la vinculación política-técnica entre el IMIP y el Gobierno Municipal y otros actores, y qué ha presentado esto en la formulación de estrategias para el desarrollo urbano en el municipio de Juárez?, para ello se precisó como guías de apoyo las siguientes preguntas: ¿qué implicaciones ha tenido la distribución de su consejo deliberativo para el cumplimiento de los objetivos del IMIP?, y ¿qué papel juega este instituto como organismo descentralizado al interior del Gobierno Municipal?

El análisis consistió en tres procesos: el primero se enfocó a su pasado considerando su definición como Instituto y su Institucionalización (North, 1993; Lascoumes & Le Galès, 2014) para relacionarlo con el argumento de su instauración; el segundo es el presente orientado a la función que desempeña y a la vinculación política-técnica que tiene con otros actores, donde se encuentra inmerso una racionalidad del poder (Flyvbjerg, 1998; Ward, 1999; Castells, 2012); y así examinar el futuro que tiene el IMIP a través de una propuesta de formular una red con otros actores (Tylor, 2002; Giddens, 2006; Natera, 2005).

Se tuvo como objetivo central de la investigación analizar al Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ciudad Juárez como un agente de acción pública a través de una vinculación política-técnica entre este instituto y actores involucrados con la planeación urbana, principalmente con el Gobierno Municipal, en la formulación de estrategias para el desarrollo urbano municipal.

A partir de esto se planteó la hipótesis de que la agencia, en términos de vinculación con otros actores, del Instituto Municipal de Investigación y Planeación en la elaboración y ejecución de estrategias para el desarrollo urbano municipal de Juárez ha sido intermediada por una vinculación política-técnica con el Gobierno Municipal predominando una racionalidad de intereses particulares inmersa dentro de la esfera del poder, además de considerar que esto ha influido en obstaculizar o beneficiar la trayectoria de su función.

De modo que se asumió la premisa de establecer mecanismos de fortalecimiento institucional en el IMIP para que recobre su carácter de institución independiente en varios niveles: 1) en términos sociales, referidos a una mejor vinculación con la ciudadanía; 2) en su estructura administrativa, donde se encuentra inmerso la forma en que desempeña su labor; 3) el económico, dirigido a su (auto)financiamiento; y 4) el político, en términos de relaciones con otros actores, principalmente con el Gobierno Municipal. Además, de considerar la existencia de una interconexión entre estos elementos.

Este Instituto puede representar un mecanismo de trabajo colaborativo con el Gobierno Municipal mediante la construcción de una red o redes, para ser un actor de intervención para el desarrollo urbano, a partir de mantener y trabajar por su descentralización municipal mediante la coordinación y cooperación con los diferentes actores sociales, y en la elaboración de sus

propios mecanismos de obtención de recursos y de investigación. Sin embargo, se descubrió la existencia de una racionalización enfocada a intereses políticos que no ha permitido que esto se haya logrado totalmente.

De ahí la necesidad de implantar un plan de acción en la planeación urbana enfocado a sus costos de transacción (Williamson, 2013) o de negociación (North, 1993). Se parte de la idea de la existencia de una institución como “un sistema de reglas que limitan o impulsan la acción del individuo [o del actor]” (De La Garza, 2005, p.171) para ejemplificar los diferentes parámetros multidisciplinarios que se encuentran en este sistema mediante la racionalidad y poder de la interacción entre los actores para predecir sus acciones. Por lo cual, es preponderante edificar los vínculos e instrumentos de la acción (Williamson, 2013) para una comunicación y negociación entre ellos.

Se precisó en describir y analizar el papel que ha tenido el IMIP y su relación con actores involucrados en la planeación urbana, principalmente con el Gobierno Municipal. Para ello, se tiene como objetivos específicos:

- ➡ Describir la forma en que se ha presentado el desarrollo urbano municipal de Juárez de 1995-2017.
- ➡ Identificar la función por parte del Instituto Municipal de Investigación y Planeación en Juárez en la instauración e implementación del desarrollo urbano en el periodo de estudio (1995-2017).
- ➡ Analizar cómo se presenta la relación política-técnica entre el IMIP y los actores en la formulación de estrategias para el desarrollo urbano.
- ➡ Explicar cómo a través de redes de poder y de una vinculación política-técnica se puede o no construir un trabajo colaborativo para el desarrollo urbano en el Municipio de Juárez a partir de la comunicación e intercambio entre IMIP y los actores implicados en la planeación urbana municipal de Juárez.

Se trabajó a partir de una metodología cualitativa considerando como instrumentos metodológicos: entrevistas a actores que tienen alguna vinculación con el IMIP, así como funcionarios del instituto; además se aplicó un cuestionario a los funcionarios que actualmente (2018) laboran dentro del Instituto para conocer su experiencia y perspectiva; se hizo una observación directa dentro del IMIP, donde se participó durante tres meses en una estancia de

investigación; y se sistematizó la información descrita en las minutas de las sesiones del Consejo Deliberativo del IMIP, y de los documentos que trabajó el instituto desde su instauración hasta el 2017.

A partir de esto, la siguiente investigación consta de cinco capítulos. En el primero se indica el argumento teórico y metodológico utilizado para exponer el planteamiento de la hipótesis, partiendo de dos conceptos centrales: vinculación política-técnica y la agencia que puede tener una institución, en este caso el IMIP. En el capítulo II, se describe la contextualización del desarrollo urbano en el municipio de Juárez que dio como resultado el surgimiento del IMIP como una forma de estrategia en la planeación urbana, asimismo se indica el proceso que ha tenido el desarrollo urbano durante el tiempo que se encuentra instaurado el IMIP (1995-2017). Siguiendo la línea descriptiva, en el tercer capítulo proyecta la dinámica de trabajo que ha tenido el IMIP como institución descentralizada del Gobierno Municipal para la elaboración de las estrategias de planeación urbana, enfocado al trabajo interno que se realiza. En el siguiente capítulo, se analiza la vinculación que ha tenido este instituto con los diferentes actores inmersos para el desarrollo urbano del Municipio de Juárez. Finalmente, como conclusión se hace la recomendación, a través de una visión prospectiva, de colocar al IMIP como un agente de acción autónomo en sus funciones con una establecida vinculación política-técnica con diferentes actores.

El alcance de esta investigación fue conocer el trabajo e interacción del IMIP con otros actores, de igual manera se logró observar la dinámica de trabajo interna que se realiza, aunque no se logró una observación directa en las sesiones de su Consejo Deliberativo, de ahí que se recurrió a otra estrategia metodológica; revisión de minutas. Todo esto con la finalidad de dar una propuesta de trabajo para establecer una autonomía en la toma de decisiones del IMIP, y replantearse el papel que tendrían que asumir estos Institutos de Planeación Municipal.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

El municipio de Juárez creó el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) con la finalidad de dar seguimiento a largo plazo a los proyectos urbanos a desarrollar, es decir, para que fungiera como órgano auxiliar descentralizado en la elaboración de propuestas de estrategias para la planeación urbana. Sin embargo, el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula que al Gobierno municipal le corresponde la “decisión final” en la materia; de ahí la importancia de conocer el papel desempeñado por el IMIP en tanto organismo auxiliar en el desarrollo municipal.

A partir del postulado de una vinculación política-técnica se encontró una asimetría de poder entre el instituto y el Gobierno Municipal, reflejada en la implementación de una serie de planes y proyectos que el IMIP ha desarrollado desde que fue creado. En general, se apreció una desvinculación entre las propuestas elaboradas por el instituto y lo que las autoridades municipales (Cabildo y Dirección de Desarrollo Urbano) llevan a cabo en su ejercicio de gobierno, lo cual lleva a preguntar si las estrategias para el desarrollo urbano municipal responden más a los beneficios esperados por grupos de interés económicos que a las necesidades de la ciudad.

Este capítulo recurre a términos conceptuales para describir la propuesta de análisis del proceso evolutivo de la función del IMIP como órgano auxiliar en la planeación municipal urbana en Ciudad Juárez. Se emplean categorías como la racionalización y poder dentro de la vinculación política-técnica entre el IMIP y otros actores –principalmente el Gobierno municipal–, ya que se propone al instituto como agente mediador de acción (Giddens, 2006) en la formulación de estrategias para el desarrollo urbano. Los datos se describen y analizan mediante una metodología cualitativa que permite la comprensión y entendimiento de las pautas marcadas en ellos, a la vez que posibilita retomar los marcos de referencia que tiene cada actor –IMIP y Gobierno municipal– dentro de la vinculación política-técnica.

La estrategia metodológica se distribuyó a través de fuentes de información para obtener datos referentes al proceso de desarrollo urbano del municipio de Juárez, y a su vez recopilar los acontecimientos de planeación urbana más relevantes durante el periodo de estudio (1995-2017). Los instrumentos de recolección de datos para analizar la vinculación política-técnica

entre el IMIP y el Gobierno municipal en el periodo referido fueron la entrevista, la observación no participante, la aplicación de un cuestionario y la exploración de minutas del Consejo Deliberativo del IMIP.

1.1. Contextualización del desarrollo urbano en Ciudad Juárez

A partir de indicadores demográficos, económicos y urbanos, Sergio Peña (2011) analiza la influencia de los Institutos Municipales de Planeación en el proceso de planificación urbana en los municipios que cuentan con ellos, y encuentra que su papel se refleja en una mejora de la planeación. Peña (2011), Fuentes (2004) y Bassols y García (2009) argumentan el contexto y los motivos del surgimiento del IMIP, así como su papel en la planeación urbana, con un enfoque centrado en la construcción del conocimiento. Como se indicó arriba, uno de los principales problemas se encuentra relacionado con la implementación y toma de decisiones pues, pese a contar con autonomía, el instituto no tiene facultades para decidir en la implementación del desarrollo urbano.

En este sentido, es necesario considerar la evaluación de Rodolfo García sobre los avances de las políticas urbanas, donde desarrolla un análisis de lo que representaron los institutos de planeación municipal, e indica la necesidad de “una coordinación basada en la corresponsabilidad y el convencimiento mutuo entre actores situados en distintas partes de las esferas de gobierno” (García, 2009, p.19), a través de una racionalidad en el uso de los recursos económicos, sociales y administrativos.

Se pretendió indagar los mecanismos disponibles para que el IMIP de Ciudad Juárez se constituya en un agente de acción, lo cual requirió explicar su vinculación política-técnica de éste con el Gobierno Municipal u otros actores a partir de que, como ya se consignó, “el principal lado débil del IMIP sea que sus propuestas, resultados y proyectos no tengan un carácter vinculante para la administración municipal” (Guillen, 2002, p. 276).

Por lo anterior, este apartado determina el marco teórico-conceptual de la investigación a través de una estrategia metodológica compuesta por dos elementos. En el primero se detallan los conceptos empleados en el análisis del proceso de desarrollo urbano municipal en Ciudad Juárez, a fin de contextualizar el surgimiento del IMIP. En el segundo se determinan las categorías que deberán indagarse para conocer el proceso de vinculación política-técnica y el

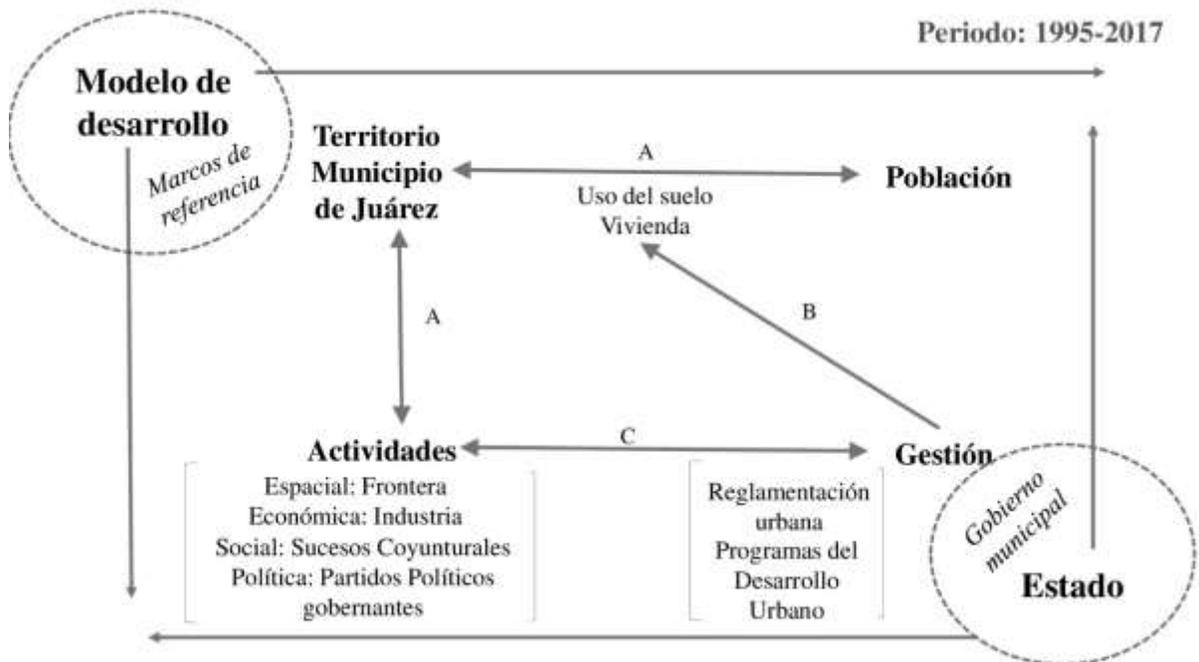
significado de la racionalización dentro de la esfera del poder. Este segundo paso lleva a proponer el empoderamiento del IMIP como un agente de acción en la planeación urbana a fin de sustituir la racionalidad política con una racionalidad técnica en la construcción de estrategias para el desarrollo urbano.

Para mostrar esta interrelación se consideró la normatividad e institucionalidad del IMIP, representada en los programas y reglamentos de desarrollo urbano municipal elaborados durante el periodo de estudio. Por otra parte, se recurrió la dinámica poblacional, el crecimiento de las viviendas y el uso del suelo para indicar la forma de evolución de este municipio, y así determinar los modelos de planificación de Juárez.

Por ende, se consideró la normatividad e institucionalidad del IMIP representada en los programas y reglamentos de desarrollo urbano municipal que se han realizado durante el periodo de estudio (1995-2017). Además de incluir la dinámica poblacional, el crecimiento de sus viviendas y del uso del suelo que han existido para indicar la forma de evolución de este municipio, y así determinar los modelos de planificación de Juárez.

En el Diagrama 1.1 se delimita los conceptos ocupados al recopilar información para describir el proceso de desarrollo urbano en el municipio de Juárez. Se inicia con la explicación del carácter especial del municipio en tanto territorio fronterizo, y cómo esto es un factor primordial en el aumento de la población y en las dinámicas de sus actividades (letra A). La forma de la gestión urbana del Gobierno municipal, a través de los programas y la reglamentación para el desarrollo urbano municipal vigentes en el periodo de estudio (letra B), se analiza con las categorías del uso del suelo municipal, además del número y tipo de viviendas, para así hacer una conexión con las diferentes actividades (letra C).

Diagrama 1.1. Medición del Desarrollo Urbano de Juárez



Fuente: Elaboración propia a partir del diagrama de Correa y Rosas (2006).

Bassols & García (2009) señalan que estos institutos se involucran en el desarrollo de los municipios como actores auxiliares para realizar las políticas de crecimiento, por lo que se decidió analizar su proceso “evolutivo”. En el Cuadro 1.1 se delimitan los indicadores que midieron las categorías del diagrama anterior en el periodo de estudio para explicar, en términos cualitativos, el proceso urbano del municipio de Juárez, y examinar si existió alguna influencia del IMIP en el mismo. Las fuentes de información usadas en esta indagación fueron noticias digitales, documentos de trabajo y de información del IMIP, del Gobierno municipal; y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

Cuadro 1.1. Indicadores de medición para dar un panorama general del Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez de en el periodo 1995-2017

Actividades				
Social	Económica		Política	Espacial
Sucesos coyunturales	Industria maquiladora	Finanzas públicas	Partidos políticos gobernantes	Frontera
Acontecimientos más relevantes que hayan tenido algún impacto social en el desarrollo urbano, lo cual hizo un cambio del uso del suelo o de la planeación del espacio: delimitado en temas de seguridad	Número de maquilas; y Número de trabajadores	Ingresos y egresos municipales promedio en 1995-2017; e inversión promedio en infraestructura	Periodo de la administración municipal; y tipo de partido	Número de programas o acciones que se hayan trabajado en conjunto con Estados Unidos enfocados a la planeación urbana; y Acciones estatales y/o federales sobre el desarrollo urbano en el municipio
Población				
Características demográfica y espacial				
Población		Vivienda		Uso del suelo
Tasa de crecimiento; y Ocupación y empleo		Tasa de crecimiento de la vivienda		Superficie (has); y Tipo de uso del suelo
Gestión				
Normatividad institucional				
Instrumentos de planeación (programas)		Reglamentación		
Número de programas (incluidas actualizaciones); Objetivos; Líneas de acción planteadas; e Implementación de esas líneas		Número de reglamentos; y Acciones principales sobre el desarrollo urbano municipal que establece el reglamento: funciones y obligaciones que dicta el reglamento		

Fuente: Elaboración propia.

La planeación urbana en el municipio de Juárez no puede entenderse sin atender a la especificidad de su situación geográfica en la frontera norte de México, donde colinda con los estados de Texas y Nuevo México de Estados Unidos. Un ejemplo del impacto de su ubicación se encuentra en los programas federales implementados a favor del impulso económico de la zona, por lo que se hace necesario describir e indicar el número de políticas nacionales aplicadas y su impacto en la planeación urbana del municipio.

Otros elementos centrales en este rubro han sido las actividades económicas y políticas, estudiadas aquí a través de los partidos políticos que se han alternado en el gobierno, y de la

incorporación de la industria maquiladora, factor que ha repercutido en el aumento de la población y, por ello, en el crecimiento urbano. Para ejemplificar este panorama demográfico y espacial se utilizaron como indicadores la población, la vivienda y el uso del suelo.

Finalmente, el indicador de gestión se estableció a través de la normatividad institucional, considerada como la mediadora de la forma en que se ejecuta la planeación urbana municipal. Para identificar cuántos y cuáles han sido los objetivos de esta planeación se recurrió a los instrumentos de planeación elaborados en el municipio, así como al registro del número y las acciones que tiene la reglamentación urbana de Ciudad Juárez.

Forester (1984) llamó “*bounded rationality*” a la racionalidad enfocada en contextos y estructuras que no permiten que las personas responsables de la toma de decisión tengan los suficientes elementos para realizarla, y señaló que para resolver los problemas causados por esta forma de racionalidad dentro de la planeación es necesario considerar los límites dentro de los que se opera. Este concepto permitió analizar el contexto en que se sitúa el desarrollo urbano municipal de Juárez, a través de los indicadores ya mencionados.

1.2. La racionalización y poder: una visión de análisis de la función del IMIP

La carencia de facultades de decisión ha llevado a que el IMIP se enfoque en la producción del conocimiento más que en el desarrollo de una “*planning doctrine*” (Peña, 2011, p.438). Aunque no soluciona el problema del desarrollo urbano, sí es un factor determinante en su proceso de planificación (Peña, 2011); lo cual lleva a preguntar cómo un instituto descentralizado sin facultades jurídicas de implementación en la administración municipal puede desarrollar o influir en una eficiente planificación urbana. La acción pública juega un papel importante en la respuesta, considerando que este proceso involucra a diferentes actores para lograr objetivos específicos.

El fortalecimiento del IMIP permitiría mover las estructuras de poder, los fines que las determinan y su impacto a largo plazo, lo cual representaría la construcción de una política urbana municipal para disminuir los costos de transacción y crear vínculos entre los diferentes grupos sociales en pos de un fin común. El análisis del significado del IMIP consideró tres fases: pasado, lo que ha significado su instauración hasta el 2017; presente, lo que representa hoy el IMIP, desde el enfoque de sus funciones, el perfil y la perspectiva de los funcionarios de este instituto; y futuro, con una visión prospectiva de las posibilidades del IMIP.

En las redes de construcción de política pública urbana se encuentran aquellos actores –en este caso el IMIP y el Gobierno municipal de Juárez– que, como sustentan Lascoumes & Le Galès “aportan un marco estable de anticipaciones que reduce las incertidumbres y hace posible la acción pública” (Lascoumes & Le Galès, 2014, p. 102). En dicho marco se establece la forma de su acción, referida a las reglas, normas y roles que tengan.

A través de la modificación de este marco considerando a la acción pública como la base para determinar parámetros de autonomía en una institución. “El conjunto de esas transformaciones no conduce a un retiro del Estado y a una reducción de su capacidad de control sino a una transformación de formas de coacción [...] [de tomar] distancia de responsabilidades” (Lascoumes y Le Galès, 2014, p. 125).

Fue importante investigar los mecanismos que utiliza y la forma en que se presenta este instituto con un enfoque en su proceso de institucionalización. Un elemento que se debió tomar en cuenta para ello fue entender la intencionalidad y las condiciones en que se ejerce la acción (Cabrero, 2013), desde la perspectiva de los factores políticos que intervienen en la relación entre el Estado y la sociedad. Con lo anterior se estableció que el IMIP es un medio importante de vinculación entre la parte gubernamental y la sociedad.

Se hace una distinción entre institución e institucionalización, caracterizando a esta última como basada “en las dinámicas por las que las reglas y los procedimientos son elaborados; se desarrollan para estructurar un espacio social y producir los comportamientos de los actores que los generaron o generan” (Lascoumes & Le Galès, 2014, p. 102). Es decir, la institucionalización en este caso refiere a la manera en que las dinámicas de reglas, normas y roles se reflejan en la vinculación con el Gobierno municipal debido a que el IMIP es su órgano auxiliar.

Douglas North menciona que “la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre [a partir de crear] [...] una estructura estable” (North, 1993, p. 60). En este aspecto, el IMIP se diseñó para desempeñarse como un órgano auxiliar descentralizado en la planeación urbana municipal: justamente una institución estable y capaz de reducir la incertidumbre entre el resto de los actores de la población en Ciudad Juárez al proveer una visión de planeación urbana municipal a largo plazo, con un proyecto eficiente para la ciudad e independiente frente a los intereses particulares.

North (1993) desarrolla su propuesta de estudio de las instituciones al combinar la teoría de la conducta humana con los costos de negociación, donde se encuentran inmersas las limitaciones informales –aquellas referidas a la cultura– que existen en una determinada sociedad. El IMIP se encuentra regido por una Ley Orgánica que instauro sus actividades y objetivos; esto representa una limitación formal de su función. Por otro lado, las limitaciones informales se refieren al significado de la institución para la sociedad y para los funcionarios que laboran ahí; estas dos limitaciones determinan las reglas del juego en que se mueve el instituto.

Otro concepto que utiliza North es el de *organismos*, los cuales son “grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos” (North, 1993, p. 15). Para esta investigación, un ejemplo de organismo es el Consejo Deliberativo, compuesto por individuos de los diferentes sectores (académico, social, privado y gubernamental) que tienen alguna experiencia o interés en la planeación urbana municipal de Juárez. El Consejo es también el órgano que decide cómo se realizan las actividades del IMIP, y aquí se plantea la necesidad de establecer reglas específicas de coordinación para la toma de decisión.

Para establecer el significado institucional del IMIP se retomó su acción pública a través de redes donde la dinámica de su institucionalización se encuentra basada en la interacción con otros actores, principalmente con el Gobierno municipal. Enrico Gualini (2002) propone que para entender las condiciones de construcción de la acción (el autor enfatiza la acción colectiva) de una institución es necesario conocer cómo se construye y se diseña. La Ley Orgánica fue el documento estudiado para explorar la función y normatividad del instituto.

Además de la función y la normatividad, se investigó la organización interna del IMIP con la propuesta de Marilyn Taylor (2002) sobre la teoría de las organizaciones, basada en los acuerdos sobre lo que es importante (*hierarchies*); en contratos (*markets*) y en redes (*networks*)⁸. Estos conceptos se dirigen a las actividades cotidianas que ejecuta el IMIP, en términos de las funciones que desempeña cada coordinación⁹ según sus prioridades de trabajo, así como en los acuerdos y cooperación con otros actores.

La función del IMIP en el desarrollo urbano se investigó a través de dos conceptos que retoman las categorías desarrolladas anteriormente: ver al IMIP como 1) un actor de agencia, y 2) como un vinculador entre la esfera política y la esfera técnica. Se consideró la distinción entre institucionalización e institución para determinar la forma de medición de cada una, las cuales se explicarán paso a paso en los siguientes apartados, sin perder de vista que estos dos ejes convergen durante todo el proceso del análisis.

Se propone al IMIP como un actor de agencia (Giddens, 2006) que no sólo se incorpore a la toma de decisiones en la planeación urbana, sino en su vinculación con el Gobierno municipal. Dado que el IMIP no puede tomar decisiones para implementar la planeación urbana, se requiere que el Gobierno municipal respete el vínculo de cooperación para hacer del instituto un agente clave en el desarrollo urbano municipal de Juárez. En términos de Anthony Giddens (2006), esto implica que el IMIP sea un actor de *obrar* en la intervención de la planeación urbana municipal.

La propuesta de los tres ejes de la organización –*hierarchies, markets, networks*– se articuló a través del modelo estratificado de Giddens (2006) para ilustrar una de las vertientes de análisis del IMIP, como se muestra en el Diagrama 1.2. Aunque se recurre a este modelo para ejemplificar la acción del agente, se parte de sus tres elementos para explicar la forma en que el IMIP hizo, hace y puede desarrollar sus actividades en la planeación urbana municipal como un agente de obrar.

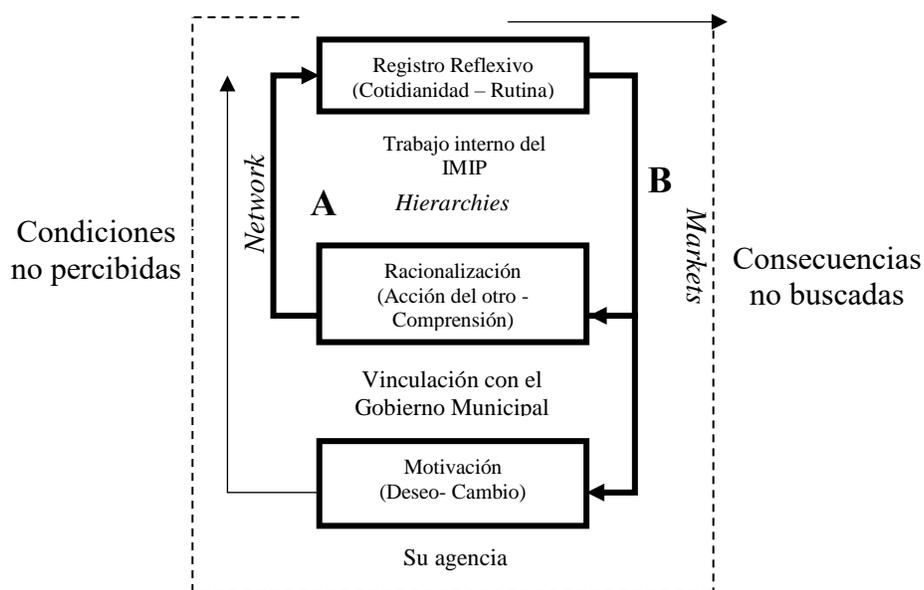
La primera categoría para analizar la acción del IMIP es la rutina para la ejecución de sus

⁸ Murray Stewart (2002) retoma estos tres conceptos en su argumento como los tres paradigmas del modelo de gobernanza.

⁹ Actualmente (2018) el IMIP cuenta con cuatro coordinaciones: Planes y Programas, Diseño Urbano y Equipamiento, Movilidad e Infraestructura, y Geostatística e Informática.

funciones, reflejada en el trabajo interno del instituto. A partir de esto se indagó la forma de interacción con otros actores, como el Gobierno municipal, para conocer los factores que interfieren en dicha vinculación. Se comprendió como observación directa dentro del instituto la letra A del Diagrama 1.2, para proponer que una agencia del IMIP debe determinarse considerando los tres elementos de la organización, como lo indica en la letra B, en la que se refleja la dinámica de trabajo del instituto.

Diagrama 1.2. Categorías de análisis para la acción del IMIP



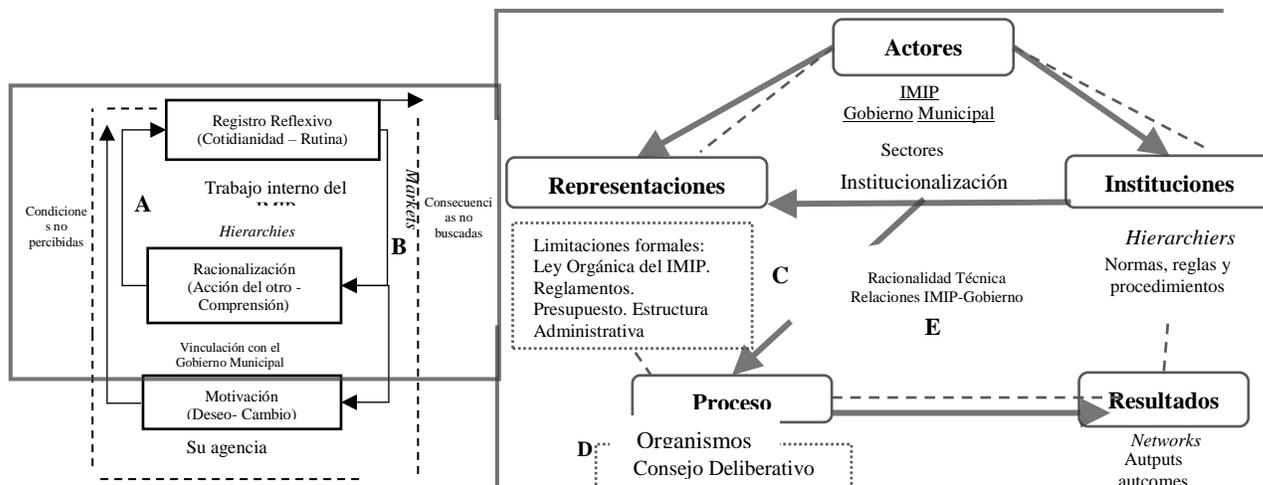
Fuente: Modificación propia a partir del Modelo estratificado de Giddens (2006).

Además, se argumenta que, a partir de la función y el rol que tiene cada actor, se presenta una vinculación política-técnica entre el IMIP y el Gobierno municipal (y otros actores), la cual está inmersa en reglas y recursos establecidos para su coordinación como un sistema social que se reproduce dentro de un determinado contexto y de su acción. La vinculación política-técnica ejemplifica la forma en que se desarrolla la interacción con otros actores.

Para delimitar el desarrollo se consideró el pentágono de la acción pública de Lascoumes y Le Galés (2014, pp. 10-20), ejemplificado en el Diagrama 1.3 con los elementos de análisis considerados en la investigación. Se establece como actores principales al IMIP y el Gobierno municipal, sin dejar de lado la vinculación con otros actores, los cuales tienen estrategias, intereses y recursos propios para la planeación coordinada del desarrollo urbano municipal de Juárez. A partir de este marco y de las normas establecidas se relacionan y establecen dinámicas

de intercambio, usadas dentro de la investigación para conocer los resultados de esta relación interinstitucional.

Diagrama 1.3. Categorías de análisis para la vinculación política-técnica



Fuente: Elaboración propia a partir de Lascoumes & Le Galès (2014, pp. 10-20) y del Diagrama 1.2.

Se observó al IMIP como un agente descentralizado, auxiliar del Gobierno municipal para el desarrollo urbano, y que desde su creación ha simbolizado el “nuevo paradigma en la planeación” (Guillen, 2002, p. 269). Sin embargo, la hipótesis es que dicha imagen no se ha establecido totalmente, debido a que intereses políticos y privados sabotearon su función inicial e impidieron que se consolidara como generador de la planeación urbana municipal, relegándolo al papel de apéndice que legitima con sus conocimientos y perspectivas las estrategias de planeación de las administraciones públicas.

Como primer paso, se requirió analizar la parte reglamentaria del IMIP con relación a dos inquietudes: el sentido formal de la institución y su estructura administrativa. Para ello se recurrió al cuadro donde Bassols y García resumen el grado de institucionalización a partir de las entrevistas que realizaron a los funcionarios de los institutos municipales (Bassols y García, 2009, pp. 153-154). En este análisis, el apartado A del Diagrama 1.3 se desglosa en cuatro elementos principales: 1) Ley Orgánica, 2) reglamentos, 3) presupuesto y 4) estructura administrativa.

Como se indica en el Cuadro 1.2, los indicadores medidos para la Ley Orgánica fueron el objeto a implementar, su relación con la ley estatal de planeación urbana, la definición de los

artículos y su relación a través de sus acciones de ejecución, y las modificaciones hechas (periodo y en qué consistieron). En el caso de los reglamentos se deseó establecer cuántos y cuáles el IMIP considera para su función; para el presupuesto se aspiró a averiguar el monto de los recursos económicos dispuestos por el instituto; mientras que en la estructura administrativa se encuentran el organigrama y la forma de organización de las áreas para cumplir su objetivo.

Cuadro 1.2. Indicadores de medición del sentido formal y la estructura administrativa del IMIP

Elementos	Ley Orgánica	Reglamentos	Presupuesto	Estructura Administrativa
Indicador	Objeto Relación con leyes estatales Definición de artículos Modificaciones	Cuántos y cuáles el IMIP considera como base para el cumplimiento de sus funciones	Asignado al IMIP por año, desde su instauración hasta el 2017	Organigrama Facultad de cada área

Fuente: Elaboración propia.

Además de la investigación documental, se planteó una estancia de investigación dentro de la institución para aplicar el instrumento de la observación no participante. El objetivo de la estancia fue rescatar, mediante la observación directa, las dinámicas de trabajo interno del IMIP en las unidades de áreas de trabajo (estructura), personal, espacio de trabajo, actividades que desempeña cada sector del personal, y la relación entre ellos. Se estableció un *rapport* con el personal para identificar informantes clave o personas con una función principal dentro del instituto, y se participó por tres meses en un proyecto de investigación del IMIP para observar una de las formas de ejecución de sus actividades. Incluso, como instrumento complementario se aplicó un cuestionario a los funcionarios técnicos del IMIP con la finalidad de conocer su perfil laboral y su perspectiva del instituto.

Las actividades e instrumentos anteriores permitieron examinar, en términos micro, la cultura burocrática, considerada uno de los retos que se plantean a la acción gubernamental, así como examinar tres retos adicionales que enfrenta este tipo de institutos: los procesos de continuidad, articulación y descentralización (Guillén, 2002, pp. 268-269). En suma, través de la estructura administrativa se retomó los componentes principales de la funcionalidad interna del IMIP del municipio de Juárez.

Una vez que se conoció su estructura interna, se sugirió analizar las acciones del IMIP para comprobar la hipótesis de este trabajo en torno a la relevancia de la agencia del instituto en la elaboración y ejecución de estrategias para el desarrollo urbano municipal de Juárez, mediada por su vinculación política-técnica con el Gobierno municipal.

Se buscó explicar la interacción entre los actores sociales y el significado que tienen sus acciones para la construcción de un bien común, lo cual implica la necesidad de conocer todos los posibles costos que conlleva la planificación, principalmente los relacionados con la cuestión política en términos de negociación. Asimismo, es necesario considerar la planificación dentro de una acción pública dirigida a optimizar el territorio, además de analizar a partir de instituciones ya establecidas que a la vez pueden determinar esa interacción (Healey, 2003).

El poder es un factor predominante entre los actores involucrados, lo cual concuerda con la observación de Castells (2012) acerca del poder basado en la coacción social como eje principal de la sociedad. Para tal coacción es necesaria la “capacidad relacional”; entendida como la relación de forma asimétrica para influir en las decisiones de los actores sociales a favor de un determinado interés de aquellos que tienen el poder. Sin embargo, también se contempla que este tipo de influencia en las relaciones de poder siempre encontrará una resistencia por parte del otro, referida a la negociación.

Partiendo de la concepción del poder como una relación inmersa en un contexto histórico y espacial, en la cual la dominación se ejerce a través de las instituciones, encontramos que la capacidad relacional del poder se trasluce en la vinculación política-técnica existente entre el IMIP y el Gobierno municipal, así como con otros actores que han intervenido en la planeación urbana en el municipio de Juárez. Esto se conecta con la racionalidad utilizada en la construcción de la ciudad: la racionalidad depende del contexto histórico y espacial, mientras que éste exterioriza la manera en que se presenta el poder, y a su vez divide racionalidad y racionalización (Flyvbjerg, 1998).

El tema del poder se centra en la agencia del IMIP, observada a través de la elaboración y ejecución de sus estrategias para el desarrollo urbano municipal de Juárez. Se postula que esta agencia es mediada por una vinculación política-técnica con el gobierno municipal y con el resto de los actores involucrados en la construcción de la ciudad –otros niveles de gobierno, iniciativa

privada, organizaciones sociales y academia—, con el predominio de una racionalidad centrada en los intereses particulares de quienes ejercen el poder.

Bent Flyvbjerg (1998, 2002) indicó que en las ciudades modernas se establecen estrategias de planeación urbana a través de una racionalización de los intereses de los grupos que tienen la facultad o algún poder adquisitivo. Por esta razón, argumenta que la construcción de las ciudades, cuya racionalidad debería estar enfocada a entender el poder existente, se ve alterada por la existencia de grupos de intereses que introducen una racionalización de quienes tienen el poder.

En el caso estudiado, como ya se mencionó, la racionalización que se impuso en la administración municipal fue la de los intereses de los grupos de poder económico o político, por lo que el desarrollo urbano carece de poder relacional y no puede institucionalizarse. La racionalización impuesta genera poder mediante mecanismos de control basados en el conocimiento, y a su vez este control fija el significado de la “racionalidad” (Flyvbjerg, 2002). Esto es, “la forma en que se desarrolla el conocimiento influye en las percepciones [acerca de la realidad] [...] y por consiguiente en la forma en que [se] racionaliza, explica y justifica ese mundo, lo cual a su vez influye en los costos de los contratos [o acuerdos]” (North, 1993, p. 103). En el municipio de Juárez, el sector privado o empresarial ha sido un grupo de poder influyente y capaz de imponer su racionalización.

¿Puede el IMIP ser un mecanismo de esa racionalidad y a su vez un dispositivo para las interacciones sociales de diferentes actores en la elaboración de estrategias para el desarrollo urbano? La respuesta sería negativa si se considera la asimetría de poder entre el instituto y el Gobierno municipal, dado que el primero es un órgano auxiliar del segundo¹⁰.

Esa asimetría se trasluce en la asignación del presupuesto del instituto —como se muestra en la letra C del Diagrama 1.3—, cuya mayor parte proviene del Gobierno Municipal y condiciona su programa operativo. El artículo tres de la Ley Orgánica del IMIP estipula que el ayuntamiento fija su presupuesto, el cual no podrá ser inferior al aprobado para el ejercicio fiscal anterior.

¹⁰ Los objetivos de trabajo del instituto establecen que auxiliará al Gobierno municipal en los temas de desarrollo urbano al dotar, proponer y evaluar criterios del proceso de planeación y programación de manera conjunta (Ley Orgánica del IMIP, 1995, art. 2).

El programa operativo del IMIP se aprueba dentro de un Consejo Deliberativo (Ley Orgánica del IMIP, 1995, Art. 5). La forma de incorporación de los integrantes de este consejo deriva en otra problemática, ya que la distribución de estos puestos (no todos con derecho de voto) se encuentra concentrada en algunos miembros de la administración municipal. Se indagó cómo se desarrolla el trabajo en las sesiones del consejo por lo cual mediante el análisis de las minutas de las sesiones realizadas durante el periodo de estudio (letra D del Diagrama 1.3). Como se muestra en el Cuadro 1.3, los indicadores de medición considerados fueron la periodicidad de las reuniones, el perfil de los asistentes, la orden del día o temas de discusión, y los acuerdos que se hayan realizado, así como el seguimiento de éstos.

Cuadro 1.3. Indicadores de medición para el análisis de las minutas del Consejo Deliberativo

Indicador		Motivo
Periodicidad de las reuniones	Fecha	Delimitar el tipo de sesiones de trabajo del Consejo Deliberativo, así como su temporalidad.
	Sesión	
	Tipo de sesión	
Orden del día o temas de discusión	Orden del día	Clasificar los temas que se han desarrollado dentro de las sesiones del Consejo Deliberativo para ejemplificar y distinguir cuáles han tenido mayor discusión.
	Temas que se desarrollaron	
Acuerdos	Acuerdos	Indagar los temas y la forma en que se han tomado las decisiones para la ejecución del trabajo del IMIP (los proyectos en que ha trabajado, el presupuesto que se le ha aprobado).
Perfil de los asistentes	Personas que participaron con voz	Categorizar el perfil de los miembros del Consejo (sector al que pertenecen), así como el cambio y rotación de los miembros, además de conocer los argumentos que dieron en su participación.
	Argumento de la participación	
Formato	Firma del acta	Describir la forma en que se presenta la minuta, con la finalidad de observar la utilización de logos del Gobierno municipal y otros, y ver quién la firma (si es el presidente municipal, el director general del IMIP u otro actor), ya que no existe un formato establecido para hacer la minuta.
	Observaciones de formato	

Fuente: Elaboración propia.

Hasta aquí, se puede sintetizar la investigación a través de tres cortes de procesos relacionados con la función del IMIP: pasado, presente y futuro. Ya se habló de los dos primeros: el pasado está enfocado al desarrollo urbano del municipio de Juárez y al trabajo realizado por

el IMIP durante el periodo de estudio, mientras el presente se encuentra en la dinámica de trabajo del instituto. La dimensión del futuro desarrolla la propuesta de institucionalizar al IMIP como agente de acción (letra B del Diagrama 1.2).

Para concretar esta propuesta no sólo se necesita una relación horizontal en los procesos de planeación urbana, sino un agente descentralizado que incorpore la visión de varios actores tenga como finalidad el bien común, y posea la capacidad de incidir en el proceso de toma de decisiones para constituir un punto de equilibrio de los intereses de los diversos actores involucrados. A fin de lograrlo, tanto el gobierno local como el IMIP deben evolucionar en el proceso de planeación del desarrollo urbano.

A partir de lo anterior se examinó la colaboración entre el IMIP y el Gobierno municipal en la planeación urbana para establecer sus parámetros vinculados con la racionalidad y el poder. Esta vinculación se estudió a través de la noción de red, definida como articulación horizontal o trabajo coordinado entre actores, así como en la diversidad de negociaciones con otros actores. Esto se puede representar en el Consejo Deliberativo del IMIP y en el marco institucionalizado que a la vez limita el actuar de cada uno, estipulado en la Ley Orgánica del instituto y en el artículo 115 de la Constitución.

Asimismo, se realizó un análisis de la vinculación entre el IMIP y el Gobierno municipal considerando dos elementos importantes: lo político y lo técnico dentro de la esfera del poder. Peter Ward (1999) indica dos variables de investigación: la racionalidad técnica dirigida a las decisiones de experiencia y conocimiento sobre el tema, y a las relaciones partido-gobierno (en este caso, instituto-gobierno), así como a la influencia de los partidos políticos, como se presenta en la letra E del Diagrama 1.3. Se pretendió describir la forma en que estos dos actores han establecido lazos para realizar sus objetivos, así como la influencia que existe en la relación política o técnica de los funcionarios de estas dos instancias.

Este propósito se concretó en los criterios e indicadores de Ward (1999) sobre la racionalidad técnica y las relaciones IMIP-Gobierno, como se ejemplifica en el Diagrama 1.4, el cual ilustra los conceptos aplicados en el instrumento metodológico de la entrevista. Para la racionalidad técnica se consideran a) la historia y experiencia de los altos funcionarios (perfil técnico de las personas con puestos de mayor rango en el IMIP); b) el gasto realizado en el instituto durante

el periodo estudiado (centrado en los rubros que absorben dicho gasto), y c) la agenda de trabajo del instituto.

En el caso de las relaciones del IMIP con otros actores los indicadores son a) la agenda de dicha vinculación –acciones establecidas dentro de los Programas de Desarrollo Municipal de cada periodo político administrativo de 1995 a 2017, estudiadas a través de las sesiones del Consejo Deliberativo–, a fin de conocer si existió una convergencia entre las agendas de los diversos actores, y b) los recursos humanos, indagando el perfil de los funcionarios que laboran en el instituto y el procedimiento por el que se elige a los cargos de coordinación del mismo.

Para ello, además de consultar fuentes de información como los programas de desarrollo municipal y los informes financieros del IMIP, se desarrolló una entrevista como instrumento metodológico para obtener el punto de vista, perfil y relación de los funcionarios que laboran o hayan tenido alguna relación con el IMIP.

Anteponiendo las tres dimensiones de Hammersley, el instrumento señala primero la referida al tiempo de estudio –desde la creación del IMIP en 1995 hasta el año 2017–. La segunda se refiere a la gente, es decir, los actores clave a entrevistar a fin de obtener la descripción de su papel dentro del IMIP. Para ello se ubicó a los directivos generales, principalmente dos, y como área de oportunidad se planteó entrevistar a personas clave que hayan tenido alguna relación con la vinculación de las estrategias de trabajo entre el Gobierno municipal y el instituto, así como a integrantes de los sectores social, académico y gubernamental.

El perfil de cada actor a entrevistar (Cuadro 1.4) se determinó a través de características como tener o haber tenido alguna relación directa con el instituto, para ello tienen o tuvieron que pertenecer a algún sector. Se buscó averiguar cuál ha sido su vinculación con el IMIP, su perspectiva acerca de éste, la función que cumplen y su visión a futuro del instituto.

La entrevista se diseñó de tipo enfocada (Vela, 2001), de modo que permitiera centrarse en elementos específicos sobre el tema y acordes al perfil de los entrevistados. Se recurrió a la estrategia de muestreo teórico, con el objetivo de que las personas entrevistadas aportaran argumentos relevantes sobre el tema de investigación (Schwartz y Jacobs, citados en Vela, 2001).

Cuadro 1.4. Listas de personas entrevistadas

Nombre	Sector	Municipio	Motivo
Ing. Ma. del Rosario Díaz Arellano	IMIP	Juárez	Fue directora general, periodo 2004-2010.
Ing. Vicente López Urueta	IMIP	Juárez	Fue director general, periodo 2010-2016.
Dr. Sergio Peña	Académico	Juárez	Ha investigado sobre los Institutos Municipales
Lic. Claudia Arreola	Social	Juárez	Coordinadora de Red de Vecinos (Proyecto de Plan Estratégico de Juárez A.C.). Ha tenido comunicación con el IMIP para desarrollar trabajos en conjuntos con la ciudadanía.
Regidor José Ubaldo Solís	Gubernamental	Juárez	Coordinador de la Comisión de Desarrollo Urbano del municipio de Juárez.
Mtro. Luis E. Martínez Chávez	IMIP	Juárez	Coordinador del área de Diseño Urbano y Equipamiento.
Mtro. Alfredo Morales	IMIP	Juárez	Coordinador del área de Geoestadística e Informática.
Lic. Lilia Ana Méndez Rentería	Gubernamental	Juárez	Directora de Desarrollo Urbano municipal de Juárez (2016-2018).
Dr. Javier Chávez	Academia	Juárez	Representante de la UACJ en el Consejo Deliberativo del IMIP.
Ing. Víctor Vargas Castillo	IMIP	Juárez	Jefe de cartografía del IMIP, trayectoria dentro del instituto de 19 años.
Ing. Nicolás López Duarte	IMIP	Juárez	Jefe de movilidad del IMIP; trayectoria dentro del IMIP desde su instauración.
Arq. Patricia Castillo Alvarado	IMIP	Juárez	Jefa de planeación del IMIP; trayectoria dentro del instituto de 16 años.
Lic. Iván Montañez Gálvez	IMIP	Juárez	Jefe de estadística del IMIP; trayectoria de 11 años.
Lic. Alberto Villada	Privado	Los Cabos	Representante en el Consejo Consultivo y Junta de Gobierno del IMPLAN (Los Cabos).
Arq. Ricardo Quintero	Social	Los Cabos	Representante en el Consejo Consultivo y Junta de Gobierno del IMPLAN (Los Cabos).
Ing. Heliberto Anaya	Gubernamental	Los Cabos	Representante en el Consejo Consultivo y Junta de Gobierno del IMPLAN (Los Cabos).
Arq. Julián Rodríguez	Academia	Los Cabos	Representante en el Consejo Consultivo y Junta de Gobierno del IMPLAN (Los Cabos).
Arq. Horacio González Andujo	IMPLAN	Los Cabos	Director del IMPLAN Los Cabos (2007-fecha).

Fuente: Elaboración propia.

Aunque el tema principal de esta investigación es analizar la vinculación política-técnica del IMIP, se hizo trabajo de campo en otro Instituto Municipal, el del municipio de Los Cabos, Baja California Sur, con la finalidad de establecer una relación con el IMIP de Juárez y plantearle

estrategias de fortalecimiento a partir de las experiencias novedosas del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) de Los Cabos, el cual tiene cerca de diez años de creación.

El objetivo principal de las entrevistas fue conocer los mecanismos de vinculación del Gobierno municipal y de los diferentes sectores para coordinar su trabajo con el IMIP en materia de desarrollo urbano, a fin de ubicar la vinculación racionalizada que existe entre ellos en lo referente a la planeación, a través de los intereses particulares de los sectores que tienen el poder.

Flyvbjerg (1998) desarrolla a través de diez postulados la vinculación racionalizada dentro de la planeación urbana. En términos generales parte de la idea de que aquellas instituciones, organizaciones o personas con influencia en la planeación urbana son quienes definen el significado del desarrollo. Esta planeación se encuentra contextualizada dentro de un espacio-tiempo y en una esfera de poder, y a su vez la reproduce. Justamente, se partió de que el mayor problema que tiene la vinculación entre el Gobierno municipal y el IMIP es el poder de una racionalización liderada por intereses particulares.

Se propuso averiguar cómo ha sido esta racionalización, reflejada en la interacción del IMIP con los diferentes sectores –principalmente, el Gobierno Municipal–, y establecer las relaciones de poder que existan entre ellos. Se partió de dos vertientes para el análisis del pasado y el presente de lo que ha simbolizado el IMIP: la estructura interna dirigida a la función que ha tenido el instituto durante el periodo de estudio; y la vinculación política-técnica focalizada en los dos elementos definidos por Peter Ward (1999).

A partir de los diagramas 1.2 y 1.3, en el Diagrama 1.4 se sintetiza las categorías e indicadores utilizados para medir los instrumentos metodológicos. La dinámica interna del IMIP se midió considerando las variables de entrevistas realizadas por Bassols y García (2009) sobre el grado de institucionalización de los primeros Institutos Municipales, así como el indicador de estrategias de trabajo. Aunque se colocan separados, todos los indicadores convergen en las diferentes categorías.

Diagrama 1.4. Medición de la entrevista, observación y cuestionario

Líneas	Conceptos	Categorías	Indicador
Agencia de Acción Pública	IMIP como actor de agencia	Trabajo interno del IMIP	<ul style="list-style-type: none"> - Principales proyectos de trabajo - Mecanismos de participación - Recursos - Obstáculos/Oportunidades - Estrategia de trabajo
		Acción con el otro: Consejo Deliberativo	<ul style="list-style-type: none"> - Estructura interna (el perfil de los miembros) - Dinámica de las reuniones - Actores de mayor relevancia (tuvieron mayor participación en voz)
		Racionalidad técnica	<ul style="list-style-type: none"> - Perfil del directivo (trayectoria profesional) - Gasto a proyecto que se trabajaron - Temas de trabajo
Vinculación racionalizada	Vinculación política—técnica	Relación IMIP – Actores	<ul style="list-style-type: none"> - Proceso de selección directivo - Proyecto de vinculación (objetivo, tiempo de duración, características generales, motivo) - Perspectiva del IMIP sobre su funcionalidad - Visión (subjetiva) de la función del IMIP

Fuente: Elaboración propia.

En la entrevista se usó como herramienta auxiliar el diario del entrevistador (Taylor y Bogdan, 1986), el cual permitió sistematizar los temas examinados, incluida la comunicación no verbal, facilitando la recopilación de la información. Esta herramienta también se utilizó en la observación no participante para recopilar la información especificando el contexto observado, e identificar a los actores clave para orientar la reflexión.

Para la tercera dimensión, el contexto, el espacio se delimita en el área de trabajo de los funcionarios del instituto, donde se ejecutan las actividades de la función del IMIP. Además de la observación no participante se tomaron en cuenta las minutas del Consejo Deliberativo y los programas realizados por estos actores para fomentar el desarrollo urbano municipal.

La propuesta de investigación es generar una “innovación política” (Martí *et al.*, 2016, p. 27) a través del trabajo colaborativo que supone la vinculación del IMIP con otros sectores, con énfasis en el Gobierno municipal de Juárez, para crear “una perspectiva que enlace continuidad y cambio en las políticas” (Stone citado en Bassols, 2006, p. 46).

Con este propósito se buscó explicar la forma de racionalización de la planeación del desarrollo urbano; es decir, las implicaciones que han obstaculizado o beneficiado la coordinación de trabajo entre los dos actores principales, para así plantear al IMIP como un agente de acción que colabora en la elaboración de estrategias de planeación urbana municipal.

A través de las entrevistas y las fuentes documentales consultadas, y con la finalidad de aportar estrategias de acción para el fortalecimiento del IMIP, se ubicó a los recursos económicos, la participación ciudadana y la mejora en los procesos democráticos en la toma de decisiones (en su Consejo Deliberativo) como ejes centrales de este esfuerzo.

Hubo interés en saber si existe una planeación de corte colaborativo y si ésta apuesta a la conformación de una red capaz de formular estrategias y políticas urbanas para el desarrollo a través de negociaciones y acuerdos decisorios dirigidos a dar resultados. Rodolfo García indicó que “el éxito o fracaso de una política depende de cómo negocien y alcancen acuerdos los participantes y cómo construyan la cadena de decisiones orientada a resultados” (García, 2009, p. 17), de ahí que la vinculación coordinada entre el IMIP y el Gobierno municipal se haya analizado a través de estos términos.

En términos de Forester (1984), esta red debe responder a la propuesta de las “*social intelligent networks*”, es decir, que se nutra a sí misma y reproduzca conocimiento a partir de las relaciones de trabajo con otros actores. Esto contempla también instaurar lazos de intercambio de recursos y negociaciones para la construcción de una agenda común.

Para saber si se dieron estas condiciones se investigó –con base en las minutas de las sesiones del Consejo Deliberativo del Instituto– el perfil y habilidades de los actores que han liderado la vinculación con el IMIP. Con esto se buscó reforzar las habilidades dirigidas a negociar y establecer las estrategias de planeación urbana, y la habilidad para la construcción de una agenda común (Natera, 2005).

En la misma línea de erigir al IMIP en un actor de agencia, se retomó la propuesta de Natera (2005) para instituir una red de gobernanza, la cual debe generar su propia estabilidad a través de establecer normativamente la función y el poder de cada actor. Lo más importante es el poder de la misma red y la coordinación para elaborar estrategias de planeación urbana y ejemplificar el método que explica el o los problemas de la acción pública del instituto a fin de legitimar su esencia (Cabrerero, 2013).

Siguiendo el argumento de Castells (2012) esta red debe considerar la forma en que se presentan los nodos interconectados. En este caso, ello implica analizar la contribución del IMIP

y de cada actor en el logro de los objetivos definidos –una planeación urbana municipal–. Como una red “está definida por el programa que asigna los objetivos y las reglas de funcionamiento de la propia red” (Castells, 2012, p. 45), una forma de desarrollarla es la cooperación basada en la capacidad para comunicarse (Castells, 2012). Por ello se investigó la forma de negociación, así como la resolución conjunta de los problemas relacionados con el desarrollo urbano municipal, mediante el análisis del archivo de las minutas de las sesiones del Consejo Deliberativo.

Se elaboró una clasificación de las fuentes documentales y las entrevistas a partir de categorías para vincular “todos los fragmentos de los datos a una idea o concepto particular” (Coffey y Atkinson, 2003, p. 32), lo que permite resaltar, describir y analizar los fenómenos importantes (Seidel y Kelle citado en Coffey y Atkinson, 2003).

De este modo se esbozó una propuesta para que los institutos auxiliares del Gobierno municipal puedan establecerse como actores de agencia en beneficio del municipio y sus habitantes, con la premisa de que es necesario racionalizar la parte técnica de la planeación urbana, y de que la política sea considerada como una racionalización mediada por intereses específicos dentro de una esfera de poder, tanto político como técnico.

El Diagrama 1.2 expone las categorías generales analizadas para explicar la vinculación del IMIP con otros actores, considerando como primera instancia el trabajo interno que se desarrolló dentro del instituto; de ahí la importancia de indagar su proceso de institucionalización y lo que representa como institución con normas y reglas establecidas. Lo anterior exigió una descripción de los motivos y argumentos con los que fue creado el instituto, es decir, de la forma que ha tenido el desarrollo urbano en el municipio de Juárez.

CAPÍTULO II. EL DESARROLLO URBANO EN EL MUNICIPIO DE JUÁREZ Y EL ORIGEN DEL IMIP

La urbanización y la forma en que se realiza la planeación urbana en México han estado determinadas por las coyunturas políticas, económicas y demográficas, lo cual permite afirmar que la planeación ha seguido un corte de “producto” más que uno de “proceso” (Pradilla, 2005). Emilio Pradilla (2005) enfatiza que antes del siglo XX la planeación sólo existió en documentos, y sólo se establecieron estrategias más allá del papel cuando se le concibió como un elemento importante para el sistema económico. No obstante, los intentos de llevarla a cabo se quedaron en el “escritorio”, y hasta hoy no se le ve como un método. La planeación urbana en el municipio de Juárez, Chihuahua, es ejemplo de ello.

La dinámica poblacional en Ciudad Juárez ha estado marcada por la oferta laboral de la industria maquiladora y por los procesos de migración hacia Estados Unidos, como el caso del Programa Bracero. Éste dio facilidades para que los campesinos mexicanos se emplearan en el sector agrícola estadounidense, pero impidió que se establecieran de manera definitiva, por lo que muchos migrantes de retorno se asentaron en los municipios mexicanos fronterizos. Éste fue un factor del crecimiento poblacional y del aumento en la demanda de servicios públicos (Cital, 2005).

Dos preguntas clave son *a)* de qué forma se establecieron los planes o estrategias de planeación en el municipio de Juárez para hacer frente al crecimiento urbano, y *b)* cómo se dio el desarrollo urbano en el municipio. Con la finalidad de rescatar los principales acontecimientos de este proceso de desarrollo, en este capítulo se describen el contexto y las condiciones de la instauración del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), así como su influencia en dicho proceso.

2.1. El contexto municipal del desarrollo urbano; antecedentes del surgimiento del IMIP

El municipio de Juárez, localizado en el estado de Chihuahua, es uno de los 38 municipios fronterizos de la zona norte de México, donde colinda con Texas y Nuevo México de Estados Unidos. En términos regionales, se encuentra en la región El Paso del Norte, que comprende, además de este municipio, a El Paso, Texas; y Sunland Park, Nuevo México.

Francisco Llera (2005) argumenta que la intervención de ciertos actores y factores ha significado que la planeación urbana en El Paso del Norte esté dirigida a los intereses de los grupos o partidos dominantes en la esfera gubernamental. En Ciudad Juárez lo anterior se refleja en la competencia entre los partidos Acción Nacional (PAN) y Revolucionario Institucional (PRI), los cuales han determinado la ejecución de los planes urbanos. A ello se suman las limitantes impuestas por intereses económicos de ciertos grupos¹¹.

Estos intereses se pusieron de manifiesto cuando los empresarios empezaron a ocupar cargos públicos o demandaron servicios de infraestructura acordes con sus necesidades. Por ejemplo, Jaime Bermúdez, tesorero del municipio en el periodo 1980-1983, “promovió la creación de los parques industriales, de los cuales uno, el de su propiedad lleva el nombre de su tío Antonio J. Bermúdez” (Santiago, 2015, p.343). En 1983 cerca de 120 empresarios (Arroyo, 2009) crearon el Frente Cívico de Participación Ciudadana (FCPC) para impulsar la candidatura a la presidencia municipal de Francisco Barrios Terrazas. La incorporación del sector empresarial a la política representó “una ruptura por parte del empresariado regional con los canales tradiciones de participación [...] [donde fueron] capaces de poder cubrir y representar los intereses del empresariado, dándose a la tarea de crear y dirigir sus propios instrumentos de participación y representación política” (Arroyo, 2009, p. 177).

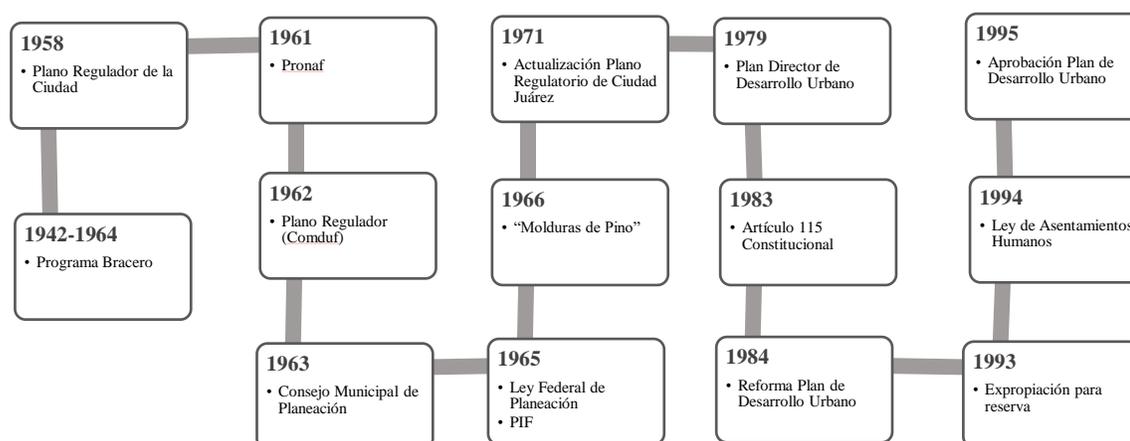
La representación de los intereses empresariales en la esfera política causó que los consensos acerca de la construcción de la ciudad se orientaran al modelo de crecimiento económico que el contexto internacional demandaba (Arroyo, 2009). Además, como argumenta Manuel Arroyo (2009) sobre el impulso económico que ha tenido en general el estado de Chihuahua, las acciones de desarrollo regional, las relaciones de negociación y la construcción de políticas públicas se encontraron establecidas dentro de la dimensión política y la institucional, en las cuales se vinculan con la lógica del sector privado.

¹¹ Se refiere a los grupos de inversionistas (especuladores de tierras) y, como señala Llera, a la existencia de familias que tuvieron un gran control de la tierra en Ciudad de Juárez; es el ejemplo de las familias Villegas, Bermúdez, Zaragoza y Quevedo (Llera, 2005, pp. 114-115).

Más allá del contexto fronterizo, existen factores nacionales que estipulan la forma de planear el espacio urbano. Es el caso de la Ley de Asentamientos Humanos, diseñada en 1993, y cuyo Artículo 4 indica que debe existir una coherencia y racionalidad en el desarrollo urbano para promover el ordenamiento territorial conforme a los planes y políticas nacionales.

Las políticas y planes nacionales dirigidos a la frontera norte de México arrancaron con el Programa Bracero, que se extendió de 1942 a 1964. Ante el fin de este esquema y con la intención de fomentar el desarrollo en la frontera se crearon el Programa Nacional Fronterizo (Pronaf) en 1961, y el Programa Industrial Fronterizo (PIF) en 1965; ambos influyeron en el desarrollo de la planeación urbana al plantear la cuestión de dónde y cómo se edificaría la naciente industria.

Diagrama 2.1. Principales estrategias en la planeación urbana en el municipio de Juárez.



Fuente: Elaboración propia a partir de García (2005) y Santiago (2015).

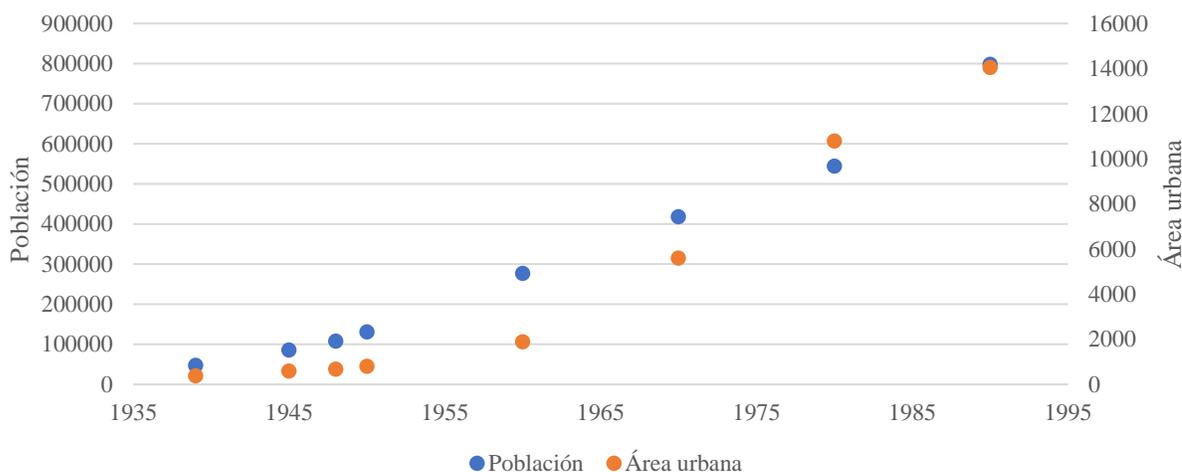
En el Diagrama 2.1, además de los tres programas federales, se ubican las estrategias con mayor repercusión en la planeación urbana municipal en Ciudad Juárez. Aunque en 1958 la federación estructuró un Plano Regulador de la Ciudad de Juárez, considerando como prioridades las zonas de comercio, el turismo y las actividades nocturnas (García, 2005), fue hasta 1979 cuando se aprobó el primer Plan de Desarrollo Urbano, el cual tuvo grandes dificultades de implementación debido al desorden urbano que ya había provocado el crecimiento de la ciudad. En 1983 el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos otorgó al municipio la facultad de elaborar estos planes y se diseñó un nuevo plan de desarrollo urbano con fines de planificación, pero su aprobación llegó hasta 1995.

La implementación de programas como el Pronaf y el PIF llevó al mayor aumento de la población y del área urbana en el municipio de Juárez (ver Gráfico 2.1), impulsado principalmente por la llegada de la industria maquiladora. La primera planta, llamada “Molduras de Pino”, se edificó en 1966.

El Gráfico 2.1 muestra la evolución del crecimiento poblacional y del área urbana. Se observa la diferencia de ritmos entre ambas dimensiones: hasta 1970, el crecimiento de la población era mayor al del área urbana, mientras que a partir de 1980 la tendencia se invierte. Una hipótesis de este cambio es que la incorporación del Plan Director de Desarrollo Urbano pudo haber influido en la aceleración del crecimiento del área urbana.

Gráfico 2.1. Evolución de la población y área urbana en el municipio de Juárez (1935-1995).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos e información de Inegi, García (2005) y Santiago (2015).

Las estrategias de planificación urbana ordenada llegaron casi cuarenta años después de que los programas federales referidos provocaran altas tasas de crecimiento poblacional a partir de los años sesenta. Parte de este giro se encuentra en la implementación del Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Juárez y en la creación de organismos que acompañaran el proceso, como el propio Instituto Municipal de Investigación y Planeación.

1.1.1. Instauración del IMIP; una estrategia para el desarrollo urbano municipal de Juárez (1992-1995)

En el municipio de Juárez ha existido un proceso de planificación urbana dirigido a impulsar un desarrollo económico a través de políticas de industrialización. Sin embargo, no todas estas estrategias han respondido al crecimiento poblacional sino a satisfacer los intereses políticos y económicos de algunos grupos. Esto provocó la inadecuada distribución de los servicios públicos, un crecimiento descontrolado de la densidad urbana, y la formación de asentamientos irregulares en condiciones precarias.

Para hacer frente a esta problemática, en el periodo administrativo 1992-1995 se pusieron en marcha estrategias tendientes a una planeación urbana integral, basadas en tres ejes principales: no negociar con líderes de los asentamientos irregulares, creación de una reserva territorial, e instauración de un organismo autónomo de los intereses privados y partidistas (Fuentes, 2004, pp. 49-50).

Como señala César Fuentes (2004), en respuesta al incendio de la colonia irregular México 68 la propuesta de campaña del exalcalde Francisco Villarreal Torres planteó la regulación de las viviendas, una adecuada construcción de éstas y mejorar la distribución de los servicios. Asimismo, buscó eliminar a los dirigentes de los asentamientos irregulares como actor intermediario a fin de que la administración municipal tomara el control sobre la construcción de las viviendas.

Además de regular asentamientos, durante el gobierno de Villarreal Torres se utilizó la expropiación de suelo con la intención de tener reservas territoriales para la construcción de viviendas de interés social. Es importante indicar que esta política fue posible gracias a que el mismo partido político dominaba el municipio, el gobierno estatal y la Cámara de Diputados local. Sin embargo, en 2002, ya con otro partido en la administración, un amparo obligó al gobierno local a regresar las hectáreas expropiadas que aún no estuvieran edificadas; y el municipio nuevamente se quedó sin reservas territoriales (Fuentes, 2004).

La tercera estrategia para la planeación urbana municipal y la regulación del uso del suelo fue crear un instituto descentralizado del gobierno municipal que diera seguimiento a las estrategias de planeación urbana más allá del periodo administrativo municipal: el Instituto

Municipal de Investigación y Planeación. Este instituto influyó en la separación de la planeación urbana y la política local, así como en la protección de la inversión de los empresarios (Licón, entrevista realizada por Llera, 2015, p. 108).

Emilio Pradilla (2005) indicó que para transitar de la *planeación-producto* a la *planeación-proceso* los planes de desarrollo urbano deben superar la restricción del periodo administrativo y ser organizados por instituciones especializadas con información actualizada. El IMIP nació con esta idea, a partir de la visión de dar seguimiento a la planeación urbana más allá del periodo de gobierno municipal y tener investigaciones que sustentaran la forma de planear la ciudad.

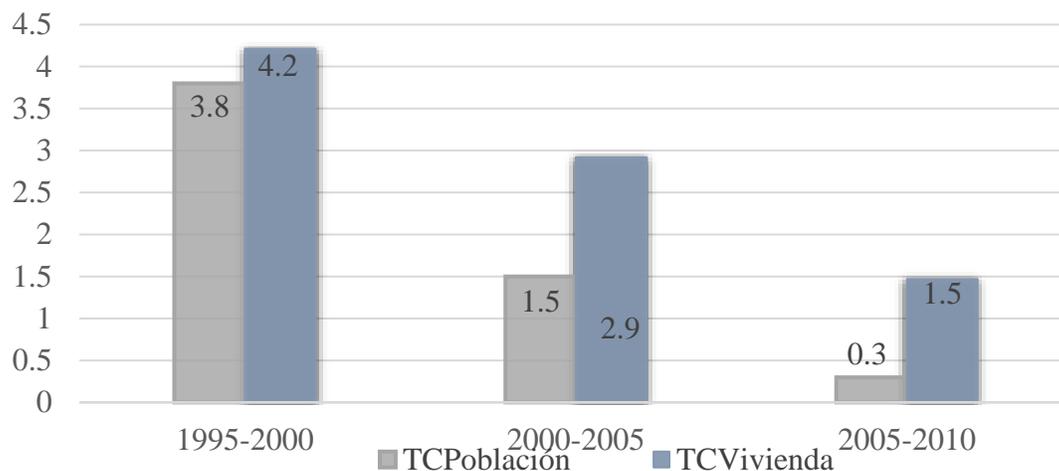
2.2. El desarrollo urbano del municipio de Juárez (1995-2017)

Se parte de la premisa de que el IMIP nació con la idea de desarrollar una *planeación-proceso*, pero ha sido más de *planeación-producto* debido a factores políticos y económicos que impidieron el logro de sus objetivos. Antes de indagar la influencia del instituto en el desarrollo urbano municipal es necesario describir en qué ha consistido éste.

2.1.1. Descripción de su población

El Gráfico 2.2 muestra la evolución de la tasa de crecimiento de la vivienda (TCVivienda) y la tasa de crecimiento de la población (TCPoblación) en el municipio entre 1995 y 2010. Se observa que siempre ha sido mayor la TCVivienda, así como el hecho de que la tendencia se acentuó hacia el final del periodo hasta volverse cinco veces más grande. Se observa que siempre ha sido mayor la tasa de crecimiento de la vivienda que la de población; en el primer periodo de 1995-2000 ambas tasas aumentaron, además no era mucha la diferencia entre estas, sin embargo, para 2005-2010 la población solo tuvo un crecimiento de 0.3 por ciento, pero en vivienda tuvo un aumento mayor de 1.5 por ciento.

Gráfico 2.2. Tasa de crecimiento poblacional y de vivienda del municipio de Juárez de 1995 a 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo Nacional de Población y Vivienda de 2000 y 2010, y del Conteo de Población y Vivienda de 1995 y 2005, Inegi.

La media de edad de la población en el municipio es de 25-26 años (Inegi, 2016); es decir, se trata de una población predominantemente joven. Durante el periodo que se describe no existe una discrepancia significativa entre la población de hombres y mujeres: en el año 2010 se presentó una pequeña diferencia de 0.06 por ciento a favor de la población femenina, y la mayor discrepancia se dio en el 2000 con un predominio masculino de 0.5 por ciento.

Con la industria maquiladora como principal agente de la oferta laboral, las tasas de ocupación han sido altas en las últimas décadas (Gráfico 2.3). En 2015, 96.4 por ciento de la población económicamente activa se encontraba laborando, y entre 1998 y 2008 la tasa de crecimiento de la población ocupada fue de 0.97 por ciento anual. En el Gráfico 2.3 se puede apreciar que, pese a las caídas mínimas en la Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX) en 2008, 2009 y 2017 (0.15, 0.06 y 0.01 por ciento, respectivamente), del 2007 al 2017 hubo una tendencia variada entre el desplazamiento del número de la IMMEX y el de sus trabajadores. A excepción de 2012 y 2015, se observa que no existe correlación entre el crecimiento o reducción de la IMMEX y el personal ocupado en este sector.

Gráfico 2.3. Tasa de crecimiento de la Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX) y de su personal ocupado en el municipio de Juárez del en el periodo 2007-2017.



Fuente: Elaboración propia a partir del Programa de la Industria Manufacturera, Maquila y de Servicios de Exportación (IMMEX), Inegi, considerando sólo el dato del mes de diciembre de 2007 al 2017.

Aunque la urbana sea facultad del municipio, los programas federales destinados a la creación de empleos repercutieron en el crecimiento poblacional y del área urbana, con lógicas consecuencias para el proceso de desarrollo urbano. Sin embargo, a partir de 1995 se redujo el ritmo de crecimiento demográfico, lo cual podría explicarse porque, principalmente en el periodo 2005-2010, no existió un crecimiento de la IMMEX, e incluso se tuvo una disminución en el número total entre 2008 y 2012.

2.2.1. Descripción de las actividades de la planeación urbana del municipio de Juárez

Con excepción del periodo administrativo que inició en 2016 con el triunfo del candidato independiente Armando Cabada Alvídrez, desde 1997 la política de Juárez estuvo en manos del PAN y el PRI. Desde 1992, cuando ganó con 53 por ciento de la votación general, el PAN ocupó la Presidencia municipal de Juárez (ver cuadro 2.1). En 2004, el PRI volvió al poder con 55 por ciento de los votos, y se mantuvo al frente hasta 2016 (este año Cabada Alvídrez ganó con 49 por ciento de la votación).

Cuadro 2.1. Partidos políticos que gobernaron el municipio de Juárez de en el periodo 1995-2017.

Periodo	Nombre del presidente municipal	Partido político	Porcentaje de votación obtenido
1992-1995	Francisco Villarreal Torres	PAN	53
1995-1997	Ramón Galindo Noriega	PAN	43.6
1998	Enrique Flores Almeida	PAN	-
1998-2001	Gustavo Elizondo Aguilar	PAN	43.08
2001-2002	José Reyes Ferriz (presidente interino nombrado por cancelación de elecciones)	PRI	45.25
2002-2004	Jesús Alfredo Delgado Muñoz	PAN	46.92
2004-2007	Héctor Murguía Lardizábal	PRI	54.78
2007-2010	José Reyes Ferriz	PRI	53.77
2010-2013	Héctor Murguía Lardizábal	PRI	52.32
2013-2015	Enrique Serrano Escobar	PRI	
2015-2016	Javier González Mocken (interino)	PRI	53.91
2016-2017	Héctor Armando Cabada Alvídrez	Independiente	49.14

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Electoral Estatal de Chihuahua, basados en los resultados computacionales de las elecciones de 1998-2016; y de Yamile Mizrahi "Las elecciones de 1995 en Chihuahua", para elecciones de 1992 y 1995.

En lo que toca a los ingresos municipales por periodo administrativo (Inegi), en 2001-2004 hubo 0.46 por ciento de aumento en los ingresos netos, mientras que en 2007-2010 fue de sólo 0.03 por ciento. El único año del periodo de estudio en que no aumentaron los ingresos netos del municipio fue 2009, cuando hubo una disminución de 0.07 por ciento. Por otra parte, sólo en dos años hubo déficit presupuestal: 1996, con 2 millones 287 mil pesos, y 1999, con 1 millón 688 mil pesos. La situación presupuestal del municipio es relevante para esta investigación, puesto que hasta 2004 el IMIP recibía una asignación equivalente al 1.25 por ciento del presupuesto municipal.

Aunque existieran un crecimiento sostenido de los ingresos municipales y un equilibrio presupuestal casi ininterrumpido, es importante conocer cuánto y dónde se gasta. Para esto es necesario considerar la localización fronteriza del municipio y la vinculación de sus finanzas con los órdenes estatal y federal.

Un ejemplo de ello fue la disputa por el cobro de peaje en los puentes que sirven de cruce internacional entre México y Estados Unidos. En 1995, el alcalde Francisco Villarreal realizó una protesta para que se le permitiera obtener recursos mediante la instalación de casetas de peaje en los puentes, pero fue hasta 2015, con la visita del presidente Enrique Peña Nieto (2012-

2018), cuando prosperó la iniciativa. En esta oportunidad, empresarios pidieron al mandatario que la recaudación realizada en estos puentes se destinara a proyectos de infraestructura en Ciudad Juárez (Rodríguez, *El Diario*, 23 octubre 2017).

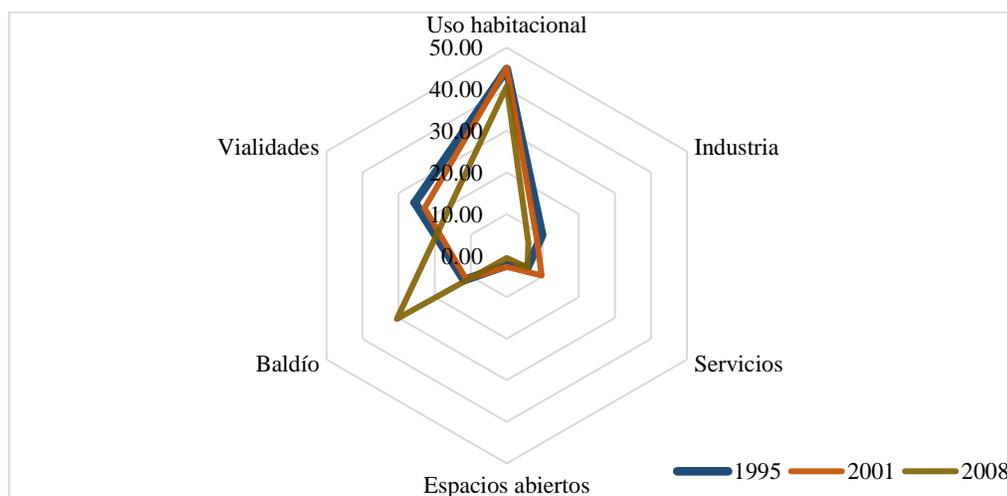
Con los recursos obtenidos se creó el Fideicomiso de Puentes Fronterizos de Chihuahua, bajo control del gobierno estatal. El hecho de que el fideicomiso no sea administrado por el municipio incide en la asignación de los fondos: de enero a septiembre de 2016, la recaudación fue de 571.8 millones de pesos, pero sólo 75.5 millones (aproximadamente el 13 por ciento) se destinaron a cuatro obras de pavimentación en Juárez (Rodríguez, *El Diario*, 23 octubre 2017). Se plantea como hipótesis que las relaciones entre órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) influyen en el desarrollo de la planeación urbana: como la comunicación o vinculación ha sido mala, la planeación dista de ser óptima, como muestra el caso de la construcción de viviendas en la zona sur poniente del municipio por parte del gobierno estatal.

En 2015, el regidor José Márquez, coordinador de la Comisión de Desarrollo Urbano del Municipio (ente municipal), indicó que era un problema la aprobación, por el Instituto de la Vivienda del Gobierno del Estado de Chihuahua (ente estatal), de más de 4 mil casas en los fraccionamientos Senderos de Oriente y Jardines de Roma con la finalidad de crear plusvalía en la zona sur oriente de la Ciudad de Juárez (Carrasco, *El Diario*, 24 noviembre 2015).

¿Existe una comunicación en temas de planeación urbana entre los órdenes de gobierno? Para el caso del municipio de Juárez, principalmente en el periodo de estudio, la respuesta sería negativa. La inexistencia de una plena vinculación y cooperación entre los órdenes federal, estatal y municipal para establecer conjuntamente estrategias de desarrollo urbano provoca problemas adicionales.

Otro aspecto que debe considerarse es el uso del suelo. El Gráfico 2.4 muestra la distribución porcentual entre las tres principales categorías en 1995, 2002 y 2008. Se aprecia que el uso habitacional predomina en los tres periodos, aunque tuvo una disminución en el último año. Asimismo, se observa que en 2008 aumentó la superficie con característica de baldío, mientras que las vialidades disminuyeron. De 1995 a 2008 se tuvo un incremento de 60 por ciento en la superficie en hectáreas de este tipo de lotes, lo cual refleja el problema de abandono de viviendas que existe en el municipio.

Gráfico 2.4. Uso del suelo del municipio de Juárez.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Planes de desarrollo urbano 2001, 2010 y 2013, IMIP.

Para la planeación del uso del suelo dentro del periodo de estudio se ha tenido un total de 35¹² planes y programas, un atlas de riesgos, estudios y actualizaciones de planes, algunos de los cuales fueron elaborados por el Instituto Municipal de Investigación y Planeación. Su elaboración tiene sustento normativo en la Ley de Asentamientos Humanos (1993), la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua (2011), y los reglamentos municipales que se encuentren vigentes, enfocados a la pertinencia de la forma de construcción y de urbanización dentro el municipio.

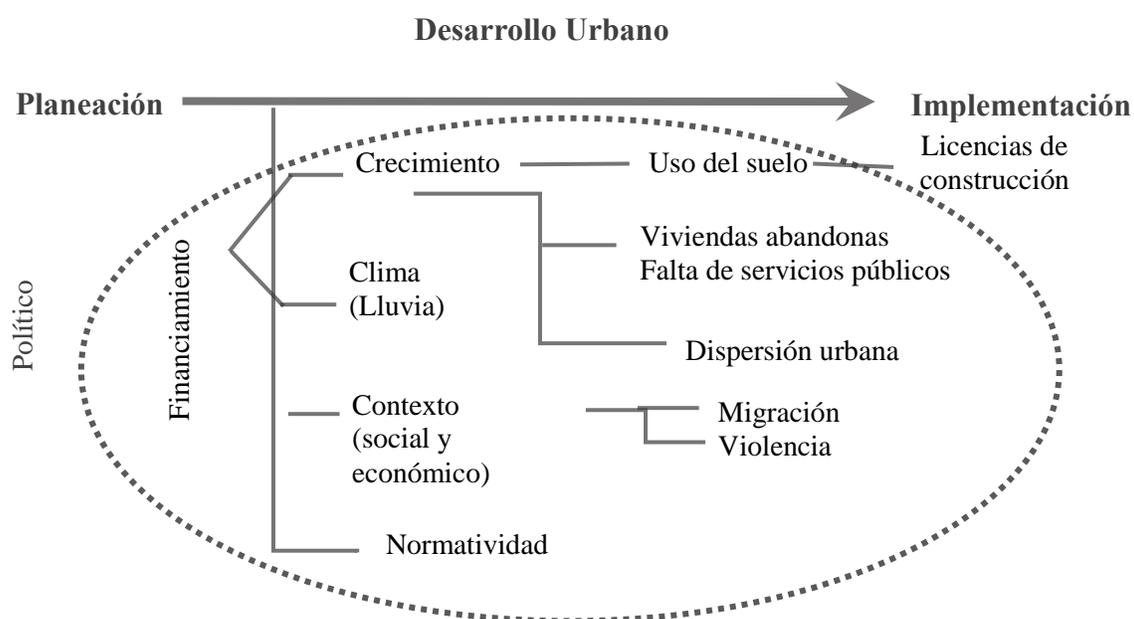
Como ya se indicó, la localización fronteriza del municipio de Juárez ha provocado que el orden federal establezca estrategias de planeación urbana orientadas a fortalecer la economía nacional, como el PIF y Pronaf. Sin embargo, las legislaciones de México y Estados Unidos impiden la suscripción de acuerdos de cooperación internacional directa para la planeación urbana entre gobiernos locales, de manera que no se ha establecido un plan de desarrollo urbano en conjunto con el condado de El Paso, Texas. Por lo tanto, colaboración entre estas áreas urbanas se ha limitado a trabajar en determinadas estrategias o “convenios binacionales amistosos” (Padilla, 2005, p. 112).

A partir de las entrevistas se identificó la existencia de cuatro ejes centrales en las estrategias

¹² Para la obtención de este dato se hizo una recopilación de los instrumentos de planeación que el Instituto Municipal de Investigación y Planeación y el Gobierno del Estado de Chihuahua elaboraron para el municipio de Juárez durante el periodo de estudio.

de planeación urbana del municipio. El Diagrama 2.2 muestra de forma esquemática estos ejes y los factores que convergen entre sí; con el factor político como elemento central. La elaboración de estrategias para la planeación estuvo condicionada por el financiamiento. Como indicó el regidor José Ubaldo (2016-2018), “la limitante [para el desarrollo urbano] ha sido el financiamiento público, es decir, el dinero para llevar a cabo algunas acciones que son consideradas como factibles y que le hacen falta a la ciudad” (Ubaldo, comunicación personal, 2018)¹³.

Diagrama 2.2. Ejes del desarrollo urbano en el municipio de Juárez.



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas que se realizaron a actores clave involucrados en el desarrollo urbano y en el IMIP.

Los ejes del desarrollo urbano en el Municipio de Juárez se clasificaron de la siguiente forma:

1. La **normatividad** tiene un papel primordial en el desarrollo urbano municipal, ya que sustenta la forma que puede tomar la planeación; es decir, delimita el cómo y dónde. Se inicia con la parte federal (Constitución, leyes), luego estatal (ley, reglamentos) y por último la municipal (reglamentos, códigos).

¹³ No hay que descartar que la corrupción pueda tener o de hecho tenga un papel central en el tema del financiamiento para la construcción de las ciudades.

2. Otro elemento es el **contexto social y económico**. En lo económico, la industria maquiladora ha influido en el crecimiento poblacional en Ciudad Juárez y su dinámica migratoria; mientras lo social se ha centrado en el fenómeno de la violencia.

En el tiempo de violencia (2008-2010), muchos ciudadanos cerraron los accesos a las calles o fraccionamientos donde habitaban como medida de seguridad. Las autoridades se opusieron por los problemas viales que estos cierres ocasionaron, pero tuvieron que ceder. De acuerdo con el ingeniero Vicente López, director de desarrollo urbano municipal en la administración 2010-2013 y director general del IMIP en el periodo 2012-2017, “si el gobierno no puede garantizar la seguridad de los pobladores al menos deberíamos de tener la capacidad de ayudarles a resolver o que nos ayudarán ellos a resolver la inseguridad o a protegerse” (López, comunicación personal, 2018).

. El tercer eje es el **clima**, específicamente los escurrimientos pluviales que tienen lugar durante la temporada de lluvias (Díaz, comunicación personal, 2018). El *Atlas de Riesgos Naturales y Atlas de Riesgos Antropogénicos* elaborado por el IMIP apunta que en Juárez existen 121 arroyos, 64 dentro de la mancha urbana y 57 fuera de ella; asimismo se identifican las áreas susceptibles a inundaciones¹⁴. Esta situación hidrológica se manifiesta en el caos vial presente cada vez que llueve en Juárez.

4. En el eje del **crecimiento** existen tres problemas principales: uso de suelo y licencias de construcción, viviendas abandonadas, y dispersión urbana. Respecto al primero, la licenciada Lilia Méndez, directora de Desarrollo Urbano Municipal de 2016 a 2018, señaló que muchas construcciones se llevan a cabo sin los permisos correspondientes (Méndez, comunicación personal, 2018). Por su parte, el tema de las viviendas abandonadas se relaciona con la falta de servicios básicos y con el factor de la violencia que vivió el municipio.

Sin embargo, se considera que el principal problema en lo que toca a la planeación es la dispersión urbana del municipio. Este factor se cuantifica midiendo los metros cuadrados de

¹⁴ Un ejemplo de las consecuencias de urbanizar o de no hacerlo con las medidas adecuadas es el caso del Arroyo del Indio y el desastre que causó después de una intensa lluvia en el 2016. Otro es el caso de la construcción de Ciudad del Conocimiento (CU), sobre el cual puede verse Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) (2014). *Índice de Competitividad Urbana 2014. ¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México*.

calle por habitante: si se compara con la Ciudad de México, en ésta existen once metros cuadrados de calle por habitante, mientras que en Ciudad Juárez la relación es de 29 metros cuadrados de calle per cápita (López, comunicación personal, 2018).

En resumen, el municipio de Juárez ha tenido un crecimiento en su superficie urbana debido, en parte, a la industrialización; además, su localización fronteriza determina la forma de la planeación urbana por la intervención en el proceso de los órdenes estatal y federal. Otro factor importante en la construcción del espacio urbano en Juárez es el partido o grupo político que ejerce el gobierno, pues cada uno establece diferentes dinámicas de planeación considerando (en diferente nivel) los intereses del sector privado. Por lo anterior, parece válido decir que “la ciudad [de Juárez] creció de acuerdo a quién la gobernara” (Herrera, 2010, p. 93), causando una diversidad de problemas urbanos y sociales.

En este contexto, el IMIP nació a partir de la idea de contar con un órgano auxiliar en la elaboración de las estrategias de desarrollo urbano, el cual permitiera hacer frente al crecimiento acelerado y desordenado de la ciudad. El mismo año en que se creó el instituto, 1995, se implementó el Plan de Desarrollo Urbano Municipal, lo cual refleja la tendencia a la institucionalización del proyecto urbanístico. Sin embargo, las estrategias propuestas por el instituto no han podido implementarse de manera directa y en su totalidad debido a la influencia política y económica de diversos grupos de poder, cuyos intereses han sido los verdaderos determinantes en la planeación urbana en Ciudad Juárez. Con todo, debe reconocerse que, si no ha existido un control total del crecimiento urbano, el IMIP sí ha permitido establecer un panorama de la situación urbana de la ciudad, así como proponer soluciones pertinentes a las distintas problemáticas.

CAPÍTULO III. LA ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DENTRO DEL IMIP

Uno de los principales problemas que ha tenido Ciudad Juárez es el crecimiento acelerado y la falta de ordenación urbana lo que se ha traducido en un desarrollo urbano anárquico donde se refleja que las autoridades han actuado tarde y lentamente. La creación del IMIP tuvo como propósito ordenar la ciudad desde una perspectiva de participación de los distintos actores y sectores en la definición del territorio urbano.

Sin embargo, ¿qué ha representado el Instituto Municipal de Investigación y Planeación en esta trayectoria de desarrollo urbano en Juárez?, para ello es importante conocer su registro reflexivo que tiene; es decir la forma en que se presenta como Instituto a través de sus reglas y normas. De modo que, a partir del Diagrama 1.3 desarrollado en el capítulo I, se tiene como objetivo en este capítulo describir el registro reflexivo del IMIP a través de la dinámica de su trabajo interno.

El siguiente apartado se describe en forma introductoria la importancia que han tenido los institutos municipales en las estrategias del desarrollo urbano municipal, para seguir con el estudio de caso: Instituto Municipal de Investigación y Planeación del Municipio de Juárez. Se describe el trabajo interno del IMIP a través de su conformación como institución y en sus limitaciones formales, lo cual se encuentra representado en su Ley Orgánica; su reglamento interno y en los reglamentos en que se basa para definir sus propuestas de trabajo; así como en su presupuesto; y en su estructura administrativa, para puntualizar con la perspectiva que se tiene de este instituto.

3.1. Institutos de Planeación Municipal: Descentralización en la elaboración de estrategias para el desarrollo urbano municipal

Por más de veinte años han existido los Institutos de Planeación Municipal como un órgano auxiliar para la planeación urbana en los municipios mexicanos. Aunque sólo exista un número muy pequeño de ellos¹⁵ con relación al total de municipios. Su existencia ha representado

¹⁵ Han existido cambios en el número de institutos que existen, debido a que desaparecen o se instauran nuevos. Por ejemplo, para el año 2007 había 47 institutos, aunque el de Zamora, Michoacán ya no se encontraba para ese entonces en función (Palma, 2007), mientras que para el 2011 existían 32 institutos registrados en la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (Peña, 2011), y para el 2017 esta asociación tiene registrado 53 Institutos (<https://www.amimp.org.mx/institutos>).

diferentes discusiones en la forma de elaborar estrategias de planeación urbana municipal (Bassols y García, 2009). Incluso, una de ellas es el “reto [de] su consolidación” (Palma, 2007, p. 157); es decir que sean organismos “decisorios que articulen los procesos de tomas de decisiones” (Bassols y García, 2009, p. 175).

Estos institutos han significado una forma de descentralización del desarrollo urbano (Guillen, 2002; Fuentes, 2004; Bassols y García, 2009; Peña, 2011). Sin embargo, es necesario constituir a estos institutos dentro de un nuevo mecanismo del método de la planeación urbana municipal. Así como lo indicaron Bassols y García (2009), se requiere un trabajo coordinado con los diferentes órganos gubernamentales, principalmente con el Gobierno Municipal, ya que este orden es el que tiene la facultad normativa de planear el desarrollo urbano.

Desde la instauración de estos institutos se cuenta con las aportaciones e investigaciones de Alicia Ziccardi (2007), aunque su enfoque estuvo más enfocado a la normatividad municipal se retoma su argumento sobre la carencia de una legitimidad social en las instituciones gubernamentales dentro de la planeación urbana en México, donde la creación de estos institutos permitió dar un nuevo panorama sobre la forma de planear los municipios.

Por otro lado, se tiene autores que han analizado e investigado a detalle los Institutos Municipales. Sergio Peña (2011) estudió a partir de indicadores el impacto que han tenido dentro de los municipios donde se localizan; encontrando que la mayoría de ellos han beneficiado a la estructura urbana. Asimismo, Bassols y García (2009) a través de una investigación realizada en algunos institutos enfatizan la conformación de su institucionalización, donde su éxito depende de las experiencias pasadas, la capacidad de usar adecuadamente los recursos y la incorporación de la participación ciudadana.

Los Institutos Municipales se han ubicado en municipios con características que promueven el desarrollo económico y social para la construcción de nuevas políticas públicas urbanas. Estos tienen tres rasgos principales (Bassols y García, 2009): 1) estar dirigidos a criterios racionales con la incorporación de la participación ciudadana; 2) el manejo de conflictos en el crecimiento urbano; y 3) la búsqueda de una nueva planeación urbana más local. Sin embargo, ¿se ha podido tener un “control” en el crecimiento urbano y una nueva visión de planeación municipal?

Se tuvo la premisa de la existencia de un contexto político-técnico que ha influido en la implementación y elaboración de las estrategias por parte de estos institutos en la planeación urbana municipal. La parte política y técnica ha influido en las acciones de los Institutos Municipales, en primer lugar, por el limitante de no tener la facultad de implementar la planeación urbana, esta radica en el municipio, de ahí la importancia de la vinculación e interacción entre el instituto y este ente gubernamental. El segundo sería la experiencia y conocimiento que poseen los funcionarios que laboren dentro de éstos.

Además de esta limitante, no tener la facultad de implementación, los Institutos Municipales tienen otras tres restricciones dentro del sistema político mexicano. El proceso de la toma de decisión -iniciado desde el ámbito federal, para seguir con el estado y después el municipal- se considera un problema debido a que estos institutos pueden elaborar proyectos para su implementación, pero la interferencia de facultades estatales o federales (carreteras o vialidades principales) influyen para que no se efectúe, debido a que no necesariamente estos entes están de acuerdo con las propuestas diseñadas.

Como siguiente limitante se encuentra la forma de cómo se constituye el Cabildo dirigido a la conformación de los regidores, puesto que éstos no son de elección popular sino son seleccionados a través de una planilla y de la elección que se haya tenido al momento de elegir presidente municipal, causando que algunos de ellos sean aliados del presidente, de algún partido político o de algún sector económico.

La última limitante es la forma de selección de las personas que ocupan cargos importantes, debido a que es por elección del presidente municipal y no por una convocatoria abierta. Aunque el IMIP es un organismo auxiliar del gobierno municipal, el nombramiento del director general se hace a través de una votación dentro del Consejo Deliberativo, sin embargo, el proceso de selección no ha sido de todo abierta.

Para describir la evolución de los Institutos Municipales se recurrió a la investigación realizada por Bassols y García (2009) sobre su institucionalización. Estos autores argumentan con el título propuesto en su artículo que estos institutos representan una “construcción democrática de las políticas sociales urbanas” (Bassols y García, 2009, p.139) debido a que éstos buscaron la incorporación de varios actores en la intervención urbana, a través de parámetros más racionales y de hacer frente a la problemática del crecimiento urbano.

Cada instauración de los Institutos Municipales se encontró determinada por el contexto político, social y económico del municipio. Aunque existieron elementos generales que intervinieron en su creación, como fue la intención de actores claves en hacer un organismo descentralizado del municipio que se ocupara del desarrollo urbano (se tiene el caso el sector empresarial en la creación del IMPLAN Los Cabos). Asimismo, como se indicó anteriormente, los Institutos Municipales partieron con la propuesta de ser un modelo de descentralización del gobierno municipal, así como ser un órgano que hiciera frente a las políticas urbanas federales (Bassols y García, 2009).

Aunque la instauración de estos institutos fue en algunas de las grandes ciudades mexicanas, como son León, Juárez y Tijuana, esta innovación no ha sido en todas las grandes ciudades como son Monterrey, Guadalajara y Puebla. Bassols y García (2009) indican que estas ciudades tienen las condiciones para poder implementar este tipo de política urbana, por lo cual se cuestionan cuáles son las razones para que esto no suceda así, aunque no profundizan en ello, indican que en el caso de Monterrey puede ser que el sector empresarial está interesado en que el Estado no intervenga en estos tipos de tema.

¿Qué ha determinado para que se instaure un Instituto Municipal? La hipótesis de estos autores sobre el caso de Monterrey contrapone el caso del municipio Los Cabos, que bien no es una de las grandes ciudades mexicanas, sino es un lugar que predomina la oferta turística. Aunque el sector empresarial sí ha intervenido en los dos casos, la diferencia radica en que en Los Cabos fue para instaurar el instituto. Existen parámetros generales de argumentos sobre la implementación de estos institutos, pero es importante analizar el contexto de creación de cada uno de los Institutos Municipales.

Sí bien estos institutos han beneficiado el desarrollo urbano en los municipios dónde se ubican, no necesariamente se requiere que en todos los municipios mexicanos se instauren. Por ejemplo, Palma (2007) propone la creación de uno de estos institutos en Ciudad Nezahualcóyotl, cuando se sabe que es uno de los municipios que tienen una traza urbana ordenada. El punto no es la creación de éstos en todos o la mayoría de los municipios, sino que respondan a demandas de políticas urbanas que son requeridas.

Incluso, ¿aún los Institutos Municipales responden a ser organismos innovadores? Guillen (2002) indicó que estos institutos representaron una política urbana innovadora, donde sólo se requería mayor vinculación con el ente gubernamental. Sin embargo, ya con la creación de cerca de cincuenta institutos se considera que bien han matizado el desarrollo urbano a través de propuestas de instrumentos de planeación no ha cambiado el modelo de planeación urbana mexicana; les falta ser el actor clave de la relación de negociación entre los actores involucrados en estos temas.

Desde el 15 de diciembre del 2003 se crea la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP) con el objetivo de ser un órgano de diálogo para el intercambio de experiencias entre los Institutos Municipales, así como dar soporte técnico y de capacitación a los funcionarios. Para esto, se contó con la participación de 21 institutos, como fue el caso de Aguascalientes, Ciudad Juárez, Hermosillo, León, Querétaro, Matamoros, Tijuana, entre otros, dónde se determinó los ejes de coordinación que se iban a trabajar (IMIP, 2010).

El establecimiento de esta asociación permitió implementar 40-42 institutos en el país (Díaz, comunicación personal, 2018). Además, de ser un espacio de coordinación y comunicación entre la diversidad de problemas que existían en los municipios. La AMIMP representa ser una asociación que permite “transmitir una reciprocidad en los trabajos colaborativos que desarrolla cada región [del país]” (Díaz, comunicación personal, 2018). Sí bien la AMIMP ha sido un medio de vinculación entre los diferentes Institutos de Planeación en México, aún le falta una existencia de convergencia para proponer nuevos métodos de planeación urbana que convergen entre todos estos institutos

Para hacer un análisis más específico, se recurrió a indagar un estudio de caso: el Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ciudad Juárez. Considerando que fue el segundo

en ser creado en el país (1995); además de las condiciones fronterizas que ha representado esta ciudad a diferencia de otros territorios como León (primer municipio en fundar un Instituto de Planeación Municipal); esta institución además efectúa investigaciones en el campo urbano¹⁶.

En términos de Stake (1994) este estudio de caso sería de tipo instrumental, por explicar a partir de un problema específico el contexto sobre una determinada situación. Se planteó indagar la vinculación entre el Gobierno Municipal y el IMIP para así describir el cómo se presenta la racionalidad y poder en la funcionalidad de los Institutos Municipales de Planeación, principalmente en la relación que ha tenido este instituto con otros actores para la ejecución de sus proyectos. Además, considerando que el caso en sí mismo es una propuesta de análisis de la función de los Institutos de Planeación (Flyvbjerg, 2006), a través de organizar cualitativamente los datos que dé la investigación (Arzaluz, 2005).

Aunque no se puede generalizar a partir de un estudio de caso, se parte de la construcción de una forma de indagar el proceso “evolutivo” de la función de estos Institutos en su intervención en el desarrollo urbano municipal, un ejemplo de ello es la vinculación que ha tenido el IMIP de Juárez en relación con el Gobierno Municipal que explica los obstáculos y beneficios que tiene un trabajo coordinado entre actores para el desarrollo urbano.

Tonatiuh Guillen (2002) describe y analiza qué ha representado en IMIP de Juárez en la innovación de la planeación urbana, argumentando que éste ha sido un instituto innovador, pero aún no ha establecido una vinculación directa con el Gobierno Municipal. Asimismo, Víctor García (2004, 2005) problematizó en qué consistió y las repercusiones de su creación, concluyendo que la influencia política influyó de manera directa en su instauración.

El IMIP de Juárez se instauró para establecer mecanismos auxiliares de planeación urbana del Gobierno Municipal y dar seguimiento en estos procesos. Además, para “romper” con los intereses de la administración municipal que se encontrara en un determinado período, y empezar a planear la ciudad a beneficio de ésta y de los ciudadanos que la habitan.

¹⁶ El Instituto del municipio de Juárez además de la propuesta de estrategias de planeación, uno de sus principales ejes es la investigación.

3.2. La configuración de su creación y las acciones que formalizan al IMIP

La instauración del IMIP representa un rompimiento con un gobierno clientelista dirigido a factores políticos en el liderazgo y negociación para la realización de un plan estratégico entre los actores involucrados en la administración municipal (Ward, 1999). Esto basado en la propuesta de campaña para la presidencia municipal de Juárez por el exalcalde Francisco Villarreal Torres, de crear un organismo de planeación externo al gobierno, que fuera capaz de dar seguimiento a los procesos de planeación sin algún interés partidista (García, 2005).

Siguiendo con la propuesta de Víctor García (2004), la conformación del Instituto sucedió en tres fases. La primera se establece a partir de la propuesta de campaña por la presidencia municipal por parte de Villarreal y de retomar un ejemplo de buena experiencia sobre la planeación local; para esto un equipo de trabajo fue a conocer la experiencia de Curitiba, localidad ubicada en Brasil. No obstante, esto condujo a la discusión sobre la problemática de la diferenciación de este lugar con Juárez debido a la normativa de cada región; (Ibáñez entrevista realizada por García, 2004). Además, otra dificultad fue la falta de transparencia sobre el cómo se iba a conformar el instituto¹⁷.

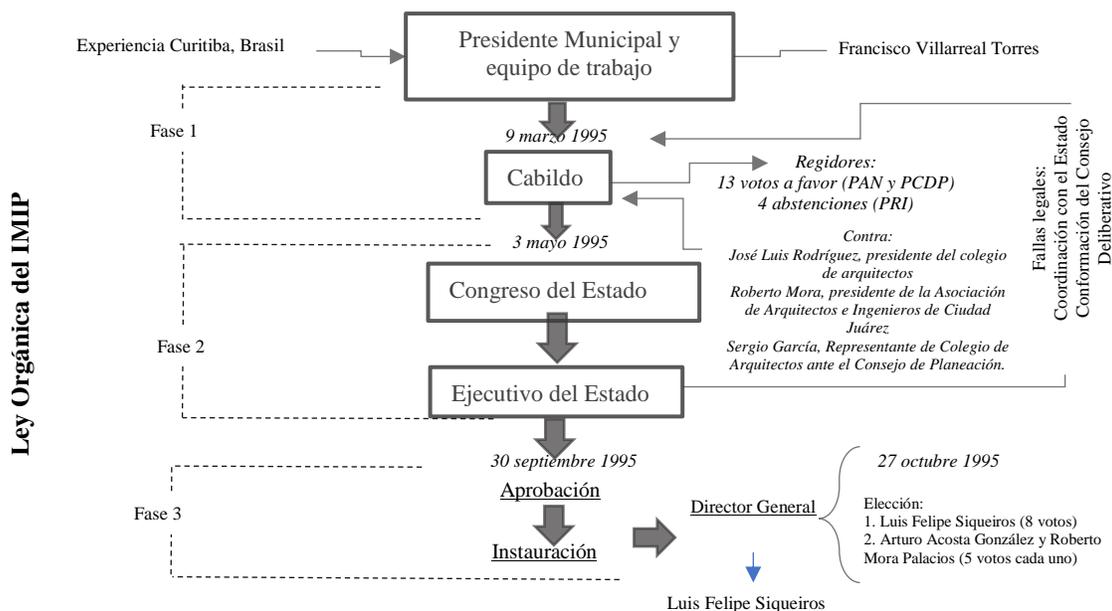
En la segunda fase se ubica la forma de ejecución de la política en términos de negociación para la aprobación de la formación del IMIP (ver Diagrama 3.1). Para la aceptación del Instituto fue necesario pasar en primera instancia por el Cabildo, esta fue la primera etapa de negociación por parte del presidente municipal Villarreal con los regidores pertenecientes al PAN, PCDP y del PRI. Aunque con 4 abstenciones por parte del PRI, división de opiniones dentro del partido del PAN, al que pertenecía Villarreal, y del rechazo por parte de representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros se aprobó en Cabildo la Ley Orgánica del IMIP.

En el Diagrama 3.1 se indica que, ya aprobado en el Cabildo la Ley Orgánica del Instituto pasó a Congreso del Estado y este la aprobó, sin embargo, el Ejecutivo Estatal la rechazó y mandó observaciones enfocadas a la forma en que planteaban algunos artículos, principalmente la no existencia de una coordinación de trabajo con el Gobierno Estatal. Para ello, Francisco Villarreal entabló negociaciones directas con el gobernador Francisco Barrio Terrazas (Cotera

¹⁷ Víctor García (2004) argumentó con base en las entrevistas y recopilación de noticias, que una de las principales razones para iniciar con el conflicto de la instauración del IMIP fue la falta de claridad que se tenía sobre el que se quería hacer a partir de la conformación del Instituto.

entrevista realizada por García, 2004). Esto es un ejemplo de negociación política fuera de las esferas públicas. Finalmente, ya realizada las modificaciones correspondientes la ley fue aprobada.

Diagrama 3.1. Actores involucrados en el proceso de la instauración del IMIP.



Fuente: Elaboración propia a partir de García (2004).

La última etapa fue su consolidación y la elección del primer director general del IMIP. Aunque Francisco Villarreal ya no era presidente municipal propuso a Luis Felipe Siqueiros como director, por el perfil que tenía (arquitecto y doctor en planificación urbana) y con el argumento de que en Ciudad Juárez no existía una persona que cubriera con la trayectoria requerida (García, 2004). Incluso esta declaración ocasionó el primer conflicto, ya que la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez cuenta con una maestría en planificación urbana y con docentes que cubren con el perfil (Sergio García entrevista realizada por García, 2004).

Asimismo, la problemática giro en torno a la decisión arbitraria por parte del expresidente municipal, apoyado por el nuevo presidente, Ramón Galindo, de ahí que se decidiera hacer votación en Cabildo para la elección del nuevo director, dónde participó Roberto Mora, presidente de la Asociación de Arquitectos e Ingenieros de Ciudad Juárez; Sergio García, representante del Colegio de Ingenieros ante el Consejo de Planeación; y Luis Felipe Siqueiros; al final fue elegido este último.

Dentro de la esfera de negociaciones para la instauración del IMIP se deduce que la intervención que tuvo Francisco Villarreal fue primordial, aunque también influyó la gran mayoría que se tenía del mismo partido (PAN), en el congreso y en el Gobierno del Estado. Esto refleja un ejemplo de las ventajas que tiene un presidente municipal en la implementación de un proyecto cuando los otros entes gubernamentales son del mismo grupo partidista.

La instauración del IMIP según Roberto Mora, para este periodo representante del colegio de arquitectos, pudo convertirse en una bandera política para Villarreal; es decir, de un asunto técnico se convirtiera en político (Mora entrevista realizada por García, 2004). Se considera que lo importante no fue obtener mayores simpatizantes para el partido o para Francisco Villarreal sino la conformación de una visión autónoma a largo plazo sobre las estrategias de planeación urbana. Sin embargo, esta perspectiva también se encuentra en discusión, así como lo señaló José Luis Rodríguez, representante de Colegio de Arquitectos, su instauración no garantizaba su autonomía, era necesario realizar una consulta pública sobre aspectos técnicos (Rodríguez entrevista realizada por García, 2004).

En seis meses se aprobó la Ley Orgánica del Instituto, la cual tiene como objeto regular los términos en que este instituto desempeña su función. A lo largo de los 23 años de su implementación han existido seis modificaciones en su ley en 2004, 2006, 2007 y 2013. Estas reformas se han focalizado en los objetivos, asignación del presupuesto, sesiones de cabildo, la forma de estructura administrativa y la competencia del director general para elaborar estrategias de capacitación en contra de la contaminación visual (ver Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Modificaciones a la Ley Orgánica del IMIP.

Año	Decreto	Artículos reformados	Artículo anterior	Artículo Nuevo
2004	Relativo a los objetivos del organismo y la integración del patrimonio.	Artículo 2, Fracción III	No Aplica	Dotar de procesos de planeación y programación eficientes mediante una estructura técnico-operativa capaz de conducir el desarrollo urbano a través de la planeación institucionalizada. El presidente municipal, sin perjuicio de las facultades previstas en la presente ley, podrá encargar al Instituto los proyectos y programas de investigación y planeación que considere necesarios para el desarrollo urbano del municipio de Juárez.
		Artículo 3, Fracción II	La asignación presupuestal que le especifique el Ayuntamiento anualmente, el cual no deberá ser menor al 1.25 por ciento del presupuesto anual del Ayuntamiento.	La asignación presupuestal que fije anualmente el ayuntamiento, la cual deberá permitir que el Instituto cuente con los recursos financieros suficientes para cumplir con los objetivos previstos en el artículo 2°. El presupuesto que el ayuntamiento fije al Instituto no podrá ser inferior, en términos reales, al aprobado en el ejercicio fiscal inmediato anterior
2006	Atribuciones del Director General en el diseño de campañas de educación para concientizar a la población, acerca de soluciones de problemas sociales específicos de su competencia, tales como la cultura del no Graffiti cuando es utilizado como acto de vandalismo	Artículo 13, Fracción XXIII	Diseñar campañas de educación para concientizar a la población acerca de soluciones a problemas específicos de su competencia y de la necesidad de programas encaminados a mejorar la calidad de vida;	Diseñar campañas de educación para concientizar a la población: a) Acerca de soluciones a problemas sociales específicos de su competencia, y b) de la necesidad de programas encaminados a mejorar la calidad de vida tales como la cultura al no Graffiti, cuando es utilizado como acto de vandalismo y la difusión del respeto a la propiedad pública y privada. Así como realizar estudios, proyectos técnicos y operativos para evitar la contaminación visual causada por diversos factores como el graffiti cuando es utilizado como acto de vandalismo y anuncios comerciales.

2007	Con la finalidad de dar mayor eficiencia al Instituto, se cambia el plazo para convocar a las Sesiones extraordinarias de 5 días a 24 horas; y se modifican los 3 departamentos que dan apoyo al Director General del Instituto para cumplir con las funciones del mismo y se señalan 5 Coordinaciones.	Artículo 7	<p>[...]</p> <p>La convocatoria para las sesiones ordinarias y extraordinarias se hará por el presidente o el director general o la mayoría de los miembros del Consejo Deliberativo con derecho a voto con una anticipación mínima de 5 días hábiles e inclusión de la orden del día; en este plazo se tendrá a disposición de los miembros del Consejo, para su consulta, todos aquellos documentos, materiales y cualquier otro tipo de objetos necesarios para la sesión, en las oficinas del propio Instituto.</p>	<p>[...]</p> <p>La convocatoria para las sesiones ordinarias y extraordinarias, se hará por el presidente o el director general o la mayoría de los miembros del Consejo Deliberativo con derecho a voto. Las sesiones ordinarias serán convocadas con una anticipación mínima de 5 días hábiles e inclusión del orden del día; en este plazo, se tendrá a disposición de los miembros del Consejo, para su consulta, todos aquellos documentos, materiales y cualquier otro tipo de objetos necesarios para la sesión, en las oficinas del propio Instituto. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse con una anticipación mínima de 24 horas y serán notificadas por escrito y en el domicilio registrado, ante el director, por cada miembro del Consejo Deliberativo.</p>
		Artículo 14	<p>La realización de las funciones técnicas y administrativas del instituto serán llevadas a cabo por el Director General, quien se apoyará en el subdirector técnico y en los siguientes departamentos operativos:</p> <p>I. Departamento administrativo, [...]</p> <p>II. Departamento de informática, [...]</p> <p>III. Departamento de estudios y proyectos, [...]</p>	<p>La realización de las funciones técnicas y administrativas del instituto serán llevadas a cabo por el Director General, quien se apoyará en el Subdirector Técnico y en las siguientes áreas operativas: Coordinación General de Geoestadística e Informática; Coordinación General de Planes y Programas; Coordinación General de Movilidad e Infraestructura; Coordinación General de Diseño Urbano y Equipamiento; y Coordinación General Administrativa.</p> <p>La adscripción y organización interna de las áreas operativas del Instituto, así como la distribución de atribuciones y obligaciones, se establecerán en el Reglamento Interno del Instituto</p>

2013	Asignación de las funciones del IMIP, el llevar a cabo investigaciones y estudios históricos de dicho municipio.	Artículo 2, Fracción XII	No Aplica	Elaborar, en coordinación con las instancias del ámbito federal y estatal competentes, estudios de factibilidad que permitan la protección y acrecentamiento del patrimonio arquitectónico de carácter histórico y cultural del Municipio de Juárez
------	--	--------------------------	-----------	---

Fuente: Elaboración propia a partir del Historial de Reformas del H. Congreso del Estado de Chihuahua y de la Ley Orgánica del IMIP de 1995, 2006, 2007 y 2013.

En el artículo segundo de la Ley Orgánica indica los objetivos que tiene el IMIP enfocado a la continuidad que debe de establecer; auxiliar al gobierno municipal; dotar de procesos de planeación y programación eficientes; proyectar y proponer un sistema normativo para el desarrollo urbano; proponer criterios técnicos de planeación y control urbano; por último, crear y actualizar tanto información estadística como estudios urbanos.

El IMIP realiza diferentes proyectos para fortalecer la planeación urbana municipal de Juárez (ver Cuadro 3.2). El principal instrumento de planeación que tienen laborando es el Plan de Desarrollo Urbano Sostenible 2016 (PDUS), así como el proyecto de la ciclovía como un transporte alternativo en el municipio. En el aspecto académico, se encuentran estudios sobre la problemática urbana, un ejemplo de ello es la investigación financiada por Conacyt sobre la empleabilidad de los jóvenes (2018) y el estudio elaborado en el 2015 sobre el riesgo y tipo de uso del suelo que existe en el municipio. Además de contar con un análisis estadístico dirigido a un Observatorio Urbano, a un Sistema de Información Geográfica Municipal (SIGEM) y a la radiografía socioeconómica de Juárez realizada cada año. En temas de capacitación, se cuenta, en coordinación con el Colegio de Chihuahua, con la primera generación (2018-2020) de la maestría en Gobierno Urbano y Ciudad.

Cuadro 3.2. Principales proyectos que se laboran en el IMIP en el 2018.

Eje	Clasificación	Proyecto
Ejecución de la planeación	Instrumento de planeación	Plan de Desarrollo Urbano Sostenible 2016 (PDUS)
		Ciclovías de bicicleta
Académico	Estudio	La empleabilidad de los jóvenes
		Atlas de Riesgo Naturales y Atlas de Riesgos Antropogénicos
	Estadística	Observatorio Ciudadano
		SIGEMM
		Radiografía socioeconómica
Capacitación	Maestría en Gobierno Urbano y Ciudad	

Fuente: Elaboración propia.

El IMIP se basa en 75 marcos normativos aplicables para su función. A partir de tratados internacionales hasta programas de ordenamiento territorial referentes a la planeación urbana. Aunque las normas elementales inician desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Asentamientos Humanos, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua seguido de los reglamentos municipales sobre la planeación del desarrollo urbano municipal.

En la Fracción XII del artículo ocho de la Ley de Asentamientos Humanos indica la atribución de la federación de proponer a las instancias competentes de las entidades federativas y municipales la creación de institutos de planeación o algún mecanismo en favor del fortalecimiento del desarrollo urbano. Aunque puede ser un respaldo normativo la creación de los Institutos de Planeación, no indica el cómo estos municipios pueden conformarse o financiarse, inclusive considerando financiamiento del ámbito federal.

Un factor importante en la creación de estos institutos es el financiamiento económico. En la aprobación de la Ley Orgánica del IMIP se decretó que éste recibiría no menos que el 1.25 por ciento del presupuesto anual del Ayuntamiento, lo que para el 2011 corresponderían a los 40 millones de pesos (Minuta Sesión Extraordinaria, 7 septiembre 2011). No obstante, en el 2004 se modificó el artículo sobre la asignación del recurso económico al IMIP, estableciendo ahora que el Ayuntamiento decida dar un presupuesto no inferior al año anterior a partir de una propuesta de trabajo de las acciones que realizará el Instituto.

A partir del 2004 el monto de presupuesto asignado para el IMIP fue permanente, de 11 millones 900 mil pesos, hasta el 2017. Aunque, para el 2016 ya requería el Instituto un presupuesto de 20 millones para operar (López, comunicación personal, 2018), es decir, una diferencia de casi 9 millones. Otro ejemplo sobre la incertidumbre del presupuesto asignado fue en el 2011; aunque se tuvo un subsidio autorizado de \$13 millones 500 mil, sólo se recibió los \$11 millones 900 mil (Minuta III Sesión Ordinaria, 16 mayo 2012). Esto cambió en el 2017, ya con una nueva administración municipal, se contó con un presupuesto de 25 millones (López, comunicación personal, 2018).

La disminución del presupuesto causó varios problemas. Uno de ellos fue la disminución del personal y de las actividades que a posteriori se desarrollaron en el Instituto¹⁸; ya es el caso del área social que tenía el objetivo de vincular al Instituto con la sociedad, así como lo argumentó la responsable de la jefatura de planeación; la no existencia de recursos económicos influyó en no poder seguir elaborando proyectos con una metodología de participación social, puesto que se requería personal de logística para hacer la investigación (Castillo, comunicación personal, 2018). El factor económico es determinante para el cumplimiento de las actividades del Instituto, de ahí que sin el recurso económico apropiado para el IMIP se obstaculiza la función y objetivos que se tiene enfocado en la elaboración de proyectos, planes y estudios.

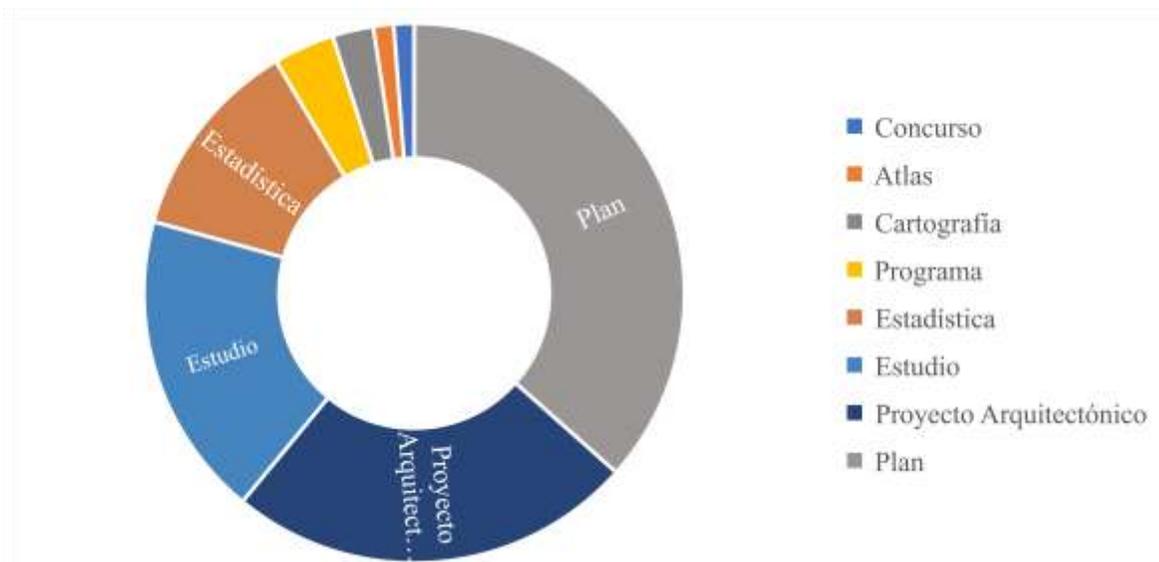
Aunque el Ayuntamiento es el principal actor que da financiamiento económico al instituto, por falta de recursos el IMIP buscó otros mecanismos para adquirir recursos; como fueron convocatorias para proyectos (López, comunicación personal, 2018). Prueba de ello es el financiamiento obtenido por parte de SEDESOL, en los programas de “Acompañamiento y Apropiación de los Espacios Públicos” en la colonia Manuel J. Clouthier, así como el de apropiación de espacios de “Cultura de Paz” (Minuta VIII Sesión, 7 diciembre 2010).

Aún con la dificultad financiera, el IMIP ha trabajado en varios proyectos e instrumentos de planeación. Se contabilizó desde su instauración hasta el 2017 un total de 82 productos (ver Anexo 2), aunque de diferente amplitud cada uno de ellos. En el Gráfico 3.1 se explica que la mayoría han estado enfocados a la elaboración de planes, proyectos arquitectónicos y estudios.

¹⁸ Este argumento está basado en las respuestas de la mayoría de las personas entrevistadas.

Se tiene dos ejemplos de estos proyectos. El Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de 2016 cuyo objetivo es “consolidar un modelo de ciudad sostenible que mejore la calidad de vida de sus habitantes” y sus estrategias se dirijan hacia el control de la expansión de la mancha urbana y la consolidación de la ciudad (PDUS, 2016, p.9). El otro proyecto de trascendencia es el Atlas de Riesgos Naturales y Atlas de Riesgos Antropogénicos que tiene la finalidad de ser un documento que “permita identificar causas y efectos, las estadísticas de los peligros potenciales y de más impacto en la ciudad” (Atlas de Riesgos Naturales y Atlas de Riesgos Antropogénicos, 2016, p. 32).

Gráfico 3.1. Proyectos e instrumentos de planeación elaborados por el IMIP.



Fuente: Elaboración propia a partir de la recopilación de los proyectos e instrumentos de planeación que haya impulsado el IMIP.

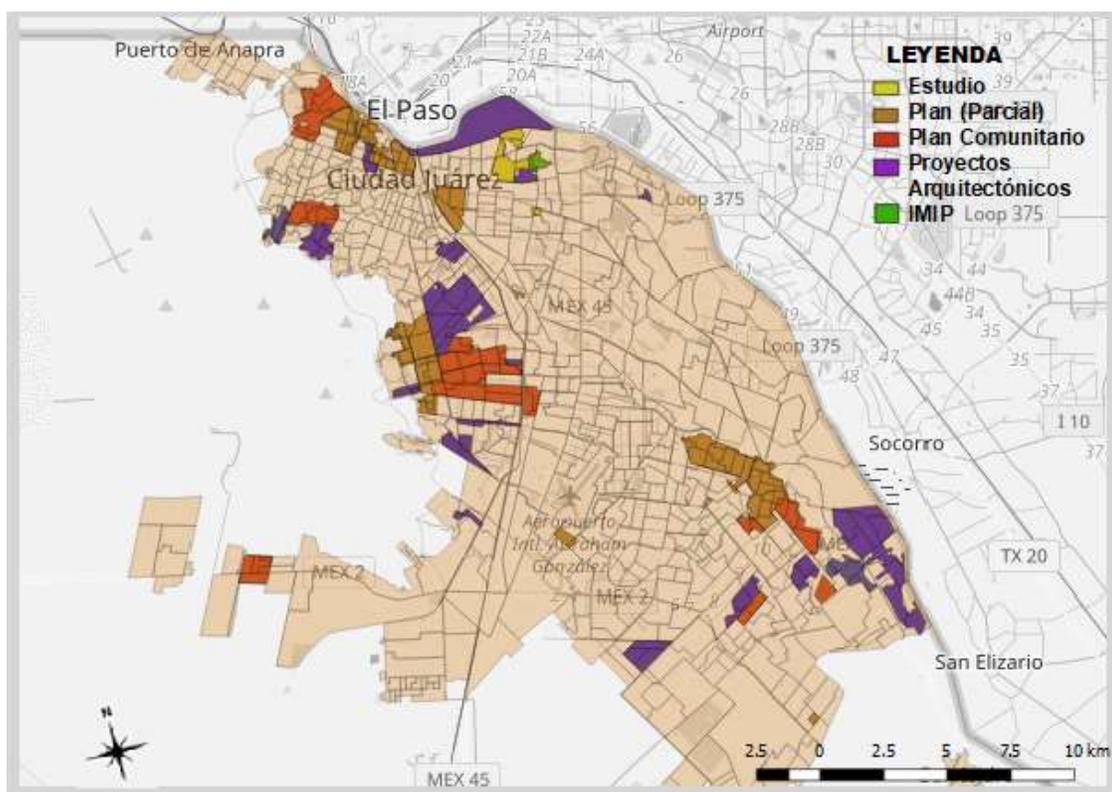
Algunos de estos proyectos contaron con el apoyo de otros actores, como es el caso del Programa de Mejoramiento Integral y Consolidación Social en el Arroyo del Indio, referente a la recuperación y apropiación del espacio, donde se requirió la participación ciudadana de los habitantes que viven cerca de dicho arroyo. Asimismo, en el periodo de dirección general del ingeniero Vicente López se contó con el sustento económico del Banco Mundial para la elaboración de tres proyectos: segunda ruta de transporte semimasivo; la reorganización del transporte de carga; y la incorporación de una movilidad no motorizada, como fue la ruta ciclista (López, comunicación personal, 2018).

De los instrumentos de planeación realizados por el IMIP se clasificaron en cuatro rubros: 1) Estudio enfocado a investigar la situación social y/o territorial para la generación de propuestas de intervención; 2) Plan urbano o plan parcial, tanto términos micro como macro referido a la desarrollar propuestas de diseño urbano; 3) Plan comunitario, el diseño e implementación de una intervención urbana a través de la incorporación de la comunidad que habitan estas colonias; y 5) Proyectos arquitectónicos, dirigido al diseño e implementación arquitectónica en espacios concretos.

Estos instrumentos fueron desarrollados en diversas colonias en el Municipio de Juárez. En algunas de ellas existen más de un proyecto, de ahí que para hacer una sistematización de las zonas dónde ha existido mayor intervención por parte del IMIP se limitó agrupar las colonias en uno de los rubros a través de la forma de su implementación. Por ejemplo, la zona del Chamizal, ubicado al norte de este municipio, cuenta con un estudio y un plan de diseño, sin embargo, se marcó como un proyecto arquitectónico (ver Mapa 3.1) debido a que se realizaron acciones específicas de transformación del espacio, como es la Plaza de la Mexicanidad y el mejoramiento barrial de La Plutarco.

En el Mapa 3.1 muestra la clasificación de los proyectos por colonias. Se observa que los lugares donde el IMIP ha elaborado algún instrumento de planeación es en la zona norponiente y suroriente, a excepción de la colonia Kilometro 29 localizada en la zona sur poniente, donde se realizó un plan comunitario con la finalidad de tener espacios públicos incluyentes y seguros. Otra característica que se indica en este mapa, son los estudios (sin implementación), los cuales se centran en la zona Pronaf, justo al lado de dónde se ubica las instalaciones del IMIP.

Mapa 3.1. Instrumentos de Planeación realizador por el IMIP en el municipio de Juárez.



Fuente: Elaboración propia a partir de los instrumentos de planeación elaborados por el IMIP.

Asimismo, en este mapa se muestra que los proyectos arquitectónicos son los que han predominado. Un argumento de esto se puede relacionar con los programas efectuados. Por ejemplo, la estrategia “Todos somos Juárez¹⁹”, donde surgieron proyectos de recuperación de espacios en colonias vulnerables, causando que existieran intervenciones micro, ya es el caso en el 2006 y 2008 que se realizó el proyecto de “Parques en zonas marginadas” en varias colonias del Municipio de Juárez.

Desde la instauración del IMIP hasta la fecha el tema de negociación dentro de la política tiene un peso importante para el cumplimiento de los objetivos del Instituto. El primer ejemplo de ello fue la forma en que se negoció su creación, principalmente dentro de Cabildo tanto para la aprobación de su Ley Orgánica como del primer director general. En segundo lugar, se tiene el financiamiento económico; a partir del 2004 con un cambio de partido político en la administración municipal se modificó el tercer artículo causando que existiera una disminución

¹⁹ Estrategia “Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad” fue implementada en el 2010 para hacer frente al problema de la violencia que se situaba en el Municipio de Juárez.

de su presupuesto y una crisis económica interna, esto último provocó que no se pudieran realizar todos los proyectos y estudios que se requerían para proponer estrategias de implementación en el desarrollo urbano en Ciudad Juárez.

3.3. La organización de la estructura administrativa del IMIP

El modelo de organizaciones propuesto por Marilyn Taylor (2002) indica como primer elemento las jerarquías; aquellos componentes que se basan en reglas y que cuentan con un liderazgo claro. Para el caso del IMIP, este elemento se va a representar en la organización de su estructura administrativa, por ejemplificar la forma en que se realizan sus acciones para el cumplimiento de sus objetivos, el cual se basa en un organigrama y un reglamento interior de trabajo.

El reglamento interior del IMIP refiere a relación jurídica de sus trabajadores; es decir, sus obligaciones y derechos, así como las funciones que tienen que realizar. El artículo 14 de la Ley Orgánica del Instituto exterioriza la forma de cómo se debe de realizar la organización para efectuar sus funciones a través de cinco coordinaciones, un subdirector técnico y el director general.

En el 2007 existió un cambio en este artículo transformando la distribución de las áreas operativas, antes consistía en tres departamentos: administrativo; informática; y de estudios y proyectos. Se observa que se dividió el departamento de estudios y proyectos, donde la parte geográfica se concentró con el área de informática; y se hizo la separación por temas: movilidad e infraestructura; diseño urbano y equipamiento; y planes y programas. De modo que el IMIP se compone actualmente de una coordinación administrativa y de cuatro coordinaciones técnicas²⁰.

La interacción entre las coordinaciones depende del proyecto en que se encuentren laborando cada una de las áreas. El 70 por ciento de los trabajadores técnicos del IMIP señalaron que tienen y que es importante esta relación. Aunque a través de las entrevistas se percibió que la coordinación de geoestadística e informática solo tiene interacción con las otras áreas de forma

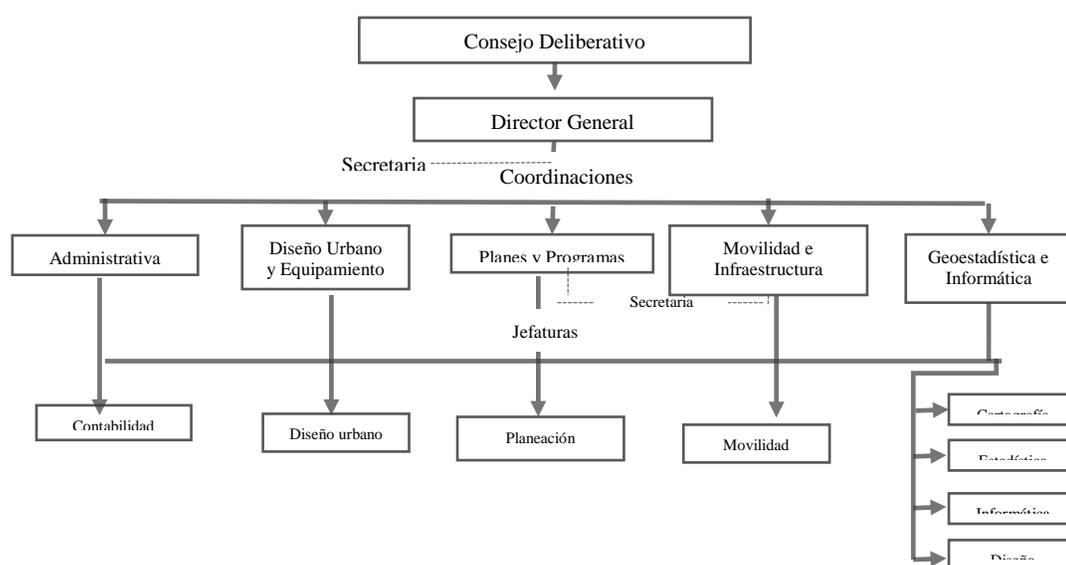
²⁰ Para esta investigación solamente se consideró a los funcionarios de las coordinaciones técnicas, en el área administrativa no se levantó cuestionario. Aunque es importante la función que desempeña el área, para este caso se planteó principalmente la relación que tiene el IMIP con otros actores en la realización de sus acciones y dicha área es más de orden interno.

informativa; es decir, ésta comparte la información estadística como base de los proyectos que trabajan las otras coordinaciones.

A partir de la observación directa dentro de este Instituto se escuchó el discurso de la actual (2018) dirección general del IMIP acerca de la necesidad de que todas las coordinaciones deben de tener mayor comunicación y conocer los trabajos en que están desarrollando cada una de ellas. De ahí que en el mes de abril y mayo se hicieron presentaciones internas sobre el personal y las acciones que cada coordinación está trabajando, con la finalidad de que todo el personal del instituto conociera los proyectos que han tenido mayor impacto dentro del municipio e identificaran las acciones que se están realizando.

En el Diagrama 3.2 se muestra un organigrama general del IMIP, ya que cada coordinación tiene su propia estructura. En la Ley Orgánica del Instituto en el artículo quinto remite que su administración estará a cargo de un Consejo Deliberativo y de un Director General, aunque el Consejo Deliberativo no está permanente dentro del IMIP sino solo acuden a reuniones para dar seguimiento y tomar decisiones. De la dirección general se deriva la subdirección técnica (para el 2018 no existe una persona responsable en este cargo), después las cinco coordinaciones y en la parte más operativa están las jefaturas seguido de analistas y/o proyectistas, sin dejar a un lado otros cargos dentro del área administrativa.

Diagrama 3.2. Organigrama General del IMIP.



Fuente: Elaboración propia

Un dato importante dentro de la estructura operativa del organigrama es el cambio de puesto de trabajo por parte de los funcionarios del IMIP, desde las coordinaciones y jefaturas hasta los puestos más operativos. Se obtuvo que, a excepción de un caso de reciente incorporación al instituto, por méritos se ha logrado el cargo de coordinador y de jefe. Mientras que, en las demás plazas la permuta radicó a partir de la necesidad de cubrir el puesto que ahora ocupan (27 por ciento); por la oportunidad laboral; o por la falta de presupuesto en el área en que se encontraban, ambos con el 18 por ciento.

El mecanismo más común para el cumplimiento de las actividades en las coordinaciones es mediante el contacto directo con el jefe inmediato y en reuniones con todos los miembros de la coordinación. Además, a través de un control de indicadores, una calendarización y reuniones de avances se da seguimiento en las acciones que realizan los funcionarios. Por ejemplo, esto fue observado en la coordinación de Planes y Programas; cada quince días²¹ se reunían para ver en qué proyectos estaban trabajando cada integrante de esta coordinación y cuales se iban a empezar a desarrollar, donde a su vez se aportaban sugerencias y una retroalimentación.

Para el 2018 las principales actividades que desempeñan los funcionarios considerando la coordinación y cargo en que se encuentran se clasifican en seis ejes²²: 1) diseño urbano, que consiste principalmente en la realización de proyectos arquitectónicos y de equipamiento; 2) elaboración y actualización de la base estadística, por ejemplo el registro periodístico que realiza el IMIP sobre muertes violentas y/o accidentales; 3) manejo de la imagen institucional, tanto en redes sociales como en atención a la ciudadanía y en la actualización de la página web²³; 4) actualización del equipamiento como revisión de estructura vial; 5) temas de planeación, específicamente en el análisis de dictámenes, uso del suelo, en el control y manejo del Atlas de riesgo, y en la actualización del PDUS; y 6) educación, relacionado con la apertura de la Maestría en Gobierno Urbano y Ciudad, así como seminarios y talleres.

Un gran porcentaje (aproximadamente el 60 por ciento) de los funcionarios técnicos llevan más de 11 años laborando en el IMIP; más de la mitad del periodo desde su creación. Inclusive en los cargos de jefaturas hay personas que laboran desde que se instauró, el empleado con

²¹ La periodicidad de las reuniones dependía de la agenda de trabajo de los miembros y del coordinador.

²² Esta clasificación, aunque no es determinante, se hizo a partir de las respuestas obtenidas en el cuestionario.

²³ Incluso para el 2018 se cuenta con otro diseño del portal del IMIP.

reciente incorporación en este tipo de cargo fue en el 2007. Más aún, solo cuatro personas se han unido a laboral en el IMIP en menos de un año. El 30 por ciento del personal ha tenido más de un periodo de incorporación dentro del IMIP; es decir, dejó el instituto y tiempo después (no mayor a dos años) regresó con otro o el mismo cargo. Esto ilustra la antigüedad que se tiene del personal del Instituto; por un lado, puede ser experiencia y conocimiento que se tiene como recurso humano, y por otro, como apuntó la arquitecta Patricia Castillo, la necesidad de tener personal joven para así adquirir nuevas visiones (Castillo, comunicación personal, 2018).

Con relación al perfil de los trabajadores del IMIP en las áreas técnicas se tiene que el 58 por ciento son hombres y 42 por ciento mujeres, con una media de edad de 41 años. De estos el 77 por ciento están contratados por honorarios, solamente el 12 por ciento tienen base. Por otro lado, en revisión de las minutas de trabajo de las sesiones del Consejo Deliberativo se observó que hace dos años no se contaba con un plan de jubilación, y actualmente no están incorporados al Seguro Social, sino el Instituto paga un servicio de salud privado²⁴.

Todo el personal técnico, incluyendo coordinadores y responsables de las jefaturas, tiene estudios de nivel superior, ocho de maestría y dos en doctorado, aunque no en todos los casos se cuenta aún con una titulación (solo dos casos). Las carreras profesionales de dicho personal son: el 58 por ciento tienen la licenciatura en arquitectura; 29 por ciento son ingenieros; y el 21 por ciento obtuvieron la licenciatura en economía, las demás carreras son en sociología (dos personas), informática (1), diseño gráfico (1) y mercadotecnia (1).

Aunque para la mayoría del personal del IMIP no fue su primer trabajo, varios de ellos (42 por ciento) se incorporaron después de haber realizado su servicio social dentro de éste. Asimismo, otro factor que influyó en el conocimiento e incorporación del cargo fue el de tener una persona conocida que sabía de la vacante. Por el contrario, en ninguno de los casos existió la incorporación a trabajar por parte de una convocatoria abierta que haya realizado el Instituto, lo más cercano a ello fue el de enterarse del puesto por parte de las coordinaciones de su carrera profesional y así postular.

²⁴ Sobre este aspecto pueden existir muchos factores, aunque no se profundizó en ello para esta investigación, se observó en el caso del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) Los Cabos (estancia realizada en el mes de enero 2018) están trabajando para incorporar a los funcionarios al IMSS, sin embargo, por cuestiones de facultades sobre a qué sector le pertenecía el IMPLAN se estaba deteniendo la incorporación.

A partir de las entrevistas se concluye que la mayoría de los coordinadores y jefes fue ascendido a ese puesto después de demostrar que tenía la aptitud para ello. No obstante, el 77 por ciento de los funcionarios que respondieron el cuestionario aludieron la dificultad que existe dentro del Instituto sobre el crecimiento laboral, con base en la no existencia de vacantes para ocupar cargos; en la estructura del organigrama; a la falta de recursos; y por el tamaño del personal que labora en el instituto. Incluso, la arquitecta Castillo, jefa de planeación, apuntó que los “puestos son muy fijos, no hay esa movilidad que podría darse [...] está bien la experiencia, el seguimiento que le puedas dar a un departamento en un área, pero yo creo que después de cierto tiempo es recomendable que, entre gente nueva con otras actitudes, otras capacidades [...] probablemente sea este una de las cosas que tendríamos que mejorar” (Castillo, comunicación personal, 2018).

La trayectoria laboral de los funcionarios se encuentra focalizada más hacia el sector privado (contratación por parte de una empresa o negocio propio), solo el 30 por ciento viene del sector público, como es el caso de las direcciones de desarrollo urbano, obras públicas o asentamientos humanos. La principal razón de a ver dejado el anterior empleo fue porque percibieron que está vacante era una oportunidad laboral o por cuestiones personales.

Aunque es un elemento importante el perfil de los funcionarios públicos del Instituto, un actor determinante dentro del IMIP para la estructura de la organización es el director general. En el artículo tercero de su Ley Orgánica alude a las atribuciones que tiene el director general, dirigidas a la propuesta y seguimiento de los planes de desarrollo urbano, como son: 1) la elaboración de un plan de trabajo y del sistema de información estadística municipal; 2) diseñar campañas de educación para la población de determinados temas urbanos; 3) la promoción de la participación ciudadana a través del Consejo Municipal de Planeación; y 4) establecer una amplia vinculación con el gobierno municipal desde proponer, coordinar y elaborar acciones de planeación urbana para así ser un consultor técnico.

Desde la instauración hasta la fecha se ha tenido solo cuatro directores generales: el arquitecto Luis Felipe Siqueiros de 1995-2004 elegido por votación en Cabildo, después de haber sido propuesto por el expresidente Villarreal; la ingeniera Rosario Díaz Arrellano de 2004-2012 fue asignada primero de forma interina y luego ratificada como directora por el Consejo Deliberativo (Díaz, comunicación personal, 2018); el ingeniero Vicente López Urueta

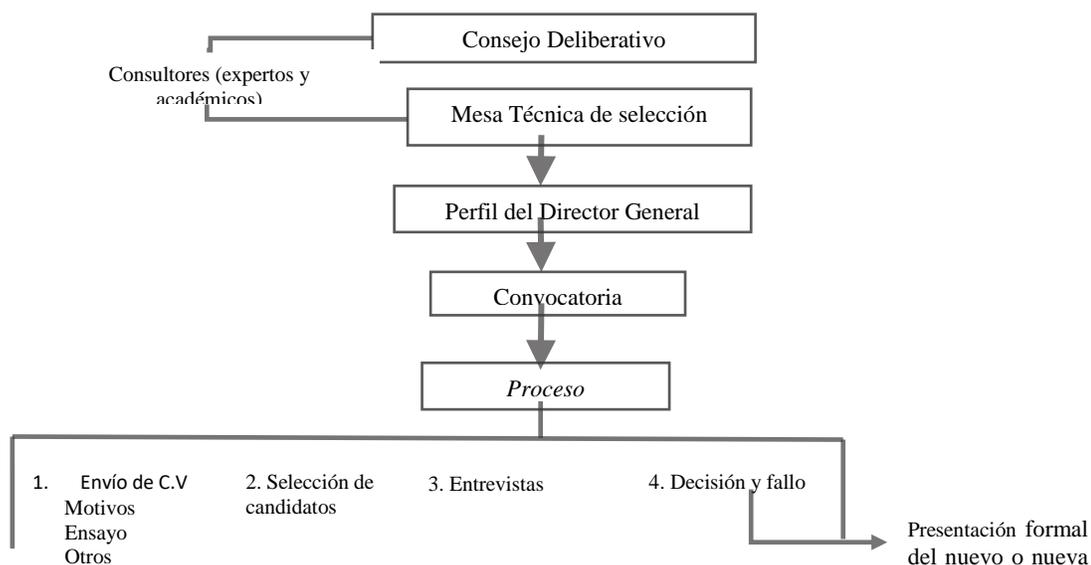
de 2012-2017 como candidato único es elegido por el consejo (López, comunicación personal, 2018); y el arquitecto Roberto Mora Palacios 2017- elegido por el Consejo Deliberativo.

Los directores generales tienen una amplia trayectoria profesional; ser docentes, haber trabajado en el sector público y privado en temas de construcción de obras. Por ejemplo, la ingeniera Díaz fue docente de la UACJ, el ingeniero López tiene su propio negocio de construcción y fue director de desarrollo urbano en el municipio en el periodo de 2010-2013; asimismo el arquitecto Mora fue director de planeación en la administración municipal de 1989-1992; y el arquitecto Siqueiros tiene estudios de doctorado en planificación. En relación con su actividad política, se induce que ha sido de forma no directa; es decir, han participado dentro de un partido, pero no como candidatos para ocupar algún cargo público de elección popular.

Se parte del supuesto que los directores generales que han ocupado este cargo poseen una trayectoria profesional que les dio las bases para cubrir el puesto, sin embargo, no es suficiente. Esto basado en el proceso de su elección, aunque en todos los casos fue mediante votación, el problema se centra en la forma en que se asignan a estas personas como candidatos (únicos). La contrariedad que se encuentra en el cumplimiento de las funciones del IMIP es la forma en que se selecciona al director general, principal responsable de planear y realizar las acciones del Instituto.

Es necesario realizar una convocatoria abierta a nivel nacional para cubrir el puesto en cada período que la Ley Orgánica señala en el artículo quinto: “antes de finalizar el tercer semestre de la administración municipal” (LOIMIP), con derecho a reelección por un periodo más. En el Diagrama 3.3 se expone la propuesta de procedimiento para la asignación del director general considerando el procedimiento que se realizó en el IMPLAN Los Cabos.

Diagrama 3.3. Propuesta de selección de Director General del IMIP.



Fuente: Elaboración propia.

El Consejo Deliberativo es el órgano decisorio de la elección del director general, de ahí que la propuesta que se plantea se encuentra dirigida a que éste sea el responsable de realizar la convocatoria para ocupar el puesto de director. En primer lugar, el consejo debe recurrir a una mesa técnica con especialistas y académicos en temas de planeación urbana, para indicar las características del perfil de este funcionario; enfocadas a ser mexicano o mexicana; no haber pertenecido menos de dos periodos (6 años) en el Consejo Deliberativo; al momento de la convocatoria garantizar la renuncia al puesto que ocupa si es de función pública o inversión privada; no haber sido propuesto o propuesta por algún miembro del consejo, su postulación debe de ser personal y autónoma; para la elección como director general no puede ser el único candidato o única candidata; y demostrar conocimientos (multidisciplinarios) sobre el tema de planeación del espacio de la ciudad.

A partir de determinar las características del perfil de director mandar una convocatoria a nivel nacional. La vía de selección sería en primer lugar el envío de currículum vitae, carta de motivos, y un ensayo sobre la construcción de la ciudad o algún tema que determine el consejo, entre otros. Para seguir con la selección de candidatos o candidatas y programar entrevistas, y hacer la selección de que persona ocuparía el cargo. Aunque este diagrama se presenta de forma muy esquemática y uniforme, se requiere estipular el cómo se debe de seleccionar al Director General.

3.4. La perspectiva de la función del IMIP para el desarrollo urbano municipal

El IMIP tiene personal con amplia experiencia y conocimiento sobre la planeación urbana en el municipio de Juárez; a su vez han trabajado con proyectos, estudios y propuestas de planeación urbana, en cambio, como se indicó en el segundo capítulo, uno de los grandes obstáculos que se tiene es la implementación de las estrategias que propone, principalmente por cuestiones políticas. Por esto, se buscó analizar la influencia o implicaciones que tiene el IMIP para el desarrollo urbano de Ciudad Juárez.

Se comparte la posición de North de que “la forma en que se desarrolla el conocimiento influye en las percepciones que tiene la gente sobre el mundo que lo rodea y por consiguiente en la forma en que racionaliza, explica y justifica ese mundo” (North, 1993, p.103); la forma en que el IMIP realiza sus acciones y su divulgación, causando que lo legitime como un instituto descentralizado para la elaboración de estrategias para el desarrollo urbano municipal.

De ahí que una de las preguntas en los instrumentos metodológicos fuera la perspectiva que acerca del IMIP. La mayoría describió características positivas sobre el Instituto encaminadas a ser un lugar para desarrollar habilidades aprendidas profesionalmente; a la actualización de información y profesionalismo; ser un ente innovador; la importancia que tiene el Instituto en temas de ordenamiento de la ciudad; y su relación con la participación ciudadana.

Por otro lado, las perspectivas que se tenían del Instituto antes de entrar a laborar ahí cambiaron (ver Cuadro 3.3); ya es el caso de la percepción de que el Instituto era un “organismo tomador de decisiones de carácter regulatorio, [sin embargo] no lo respetan ni toman en cuenta sus sugerencias” (respuesta de cuestionario, 2018). Otro caso es sobre la oportunidad de crecimiento laboral y de ser un buen lugar de trabajo, ya que no se tiene prestaciones y las oportunidades de crecimiento laboral son escasas. Mientras que en la visión negativa referente al contacto con la sociedad y que el Instituto es “cerrado o celoso del manejo de la información” se mantuvo aún después de incorporarse a trabajar.

Cuadro 3.3. Perspectiva del personal del IMIP antes y después de entrar a laborar en el IMIP.

Positiva	Negativa
Desarrollo de habilidades aprendidas profesionalmente	Instituto cerrado o celoso del manejo de la información
Continuidad de los procesos	
No dependencia de partidos políticos en la gestión urbana	
Oficina municipal	
Ordenamiento de la ciudad	
Participación ciudadana	Se perdió el contacto con la sociedad
Actualización de información	
Innovador	
Profesionalismo	
Cambio	
Organismo tomador de decisiones de carácter regulatorio	No se respetan, ni se toman en cuenta sus sugerencias
Personal calificado	
Oportunidad de crecimiento	Las oportunidades de crecimiento son escasos
Desconocimiento de la labor del IMIP	Importancia que tiene el IMIP
Laboralmente era un buen lugar	No hay prestaciones

Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario aplicado al personal técnico del IMIP, 2018.

El IMIP era visto como una “punta de lanza, [trabajar dentro de éste] [...] era un honor, era lo mejor de la ciudad” (Castillo, comunicación personal, 2018). Aunque, se tiene el problema de que al momento de su instauración se ofreció la existencia de un servicio civil de carrera, pero aún no se cuenta con ello (López, N. comunicación personal, 2018), por enfocarse a otras prioridades, como es en la elaboración de los instrumentos de planeación. Otros dos problemas de perspectiva del Instituto es tanto la falta de autonomía presupuestal (López, N. comunicación personal, 2018) como la visibilidad del trabajo que desarrolla (Arreola, comunicación personal, 2018), ya que la transparencia y divulgación es una de las formas de legitimar la función del Instituto.

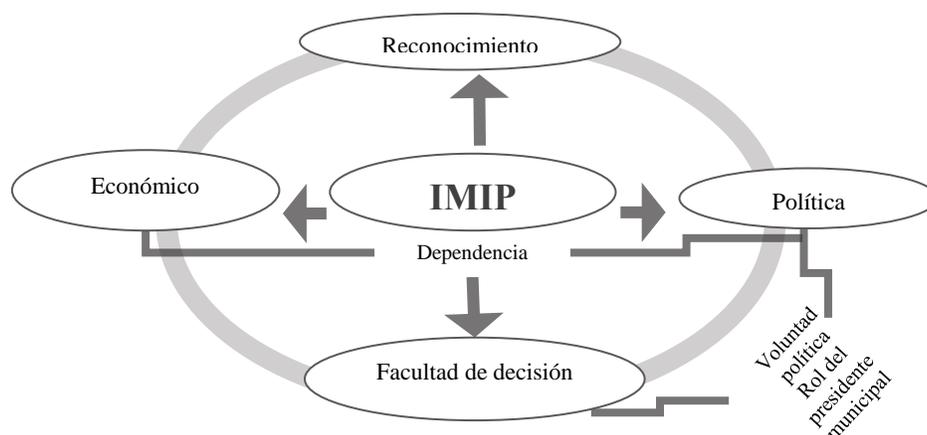
En relación con la influencia del IMIP en el desarrollo urbano municipal de Juárez, se asume que uno de los grandes problemas de éste es no tener la facultad de decisión; de ahí que se pueda decir que es un “organismo consultor” (López, comunicación personal, 2018). Aunque se cuenta con proyectos que han influido en el crecimiento ordenado de la ciudad, ya es el caso de la zona oriente de la ciudad.

Los proyectos desarrollados por el Instituto han sido de forma focalizada; “intervención urbana” (Chávez, comunicación personal, 2018). Aunque se cuenta con planes y programas, como es el caso del PDUS 2016, las acciones del IMIP han sido más de corte micro, en ciertas zonas o polígonos. ¿La función del IMIP debería ser más de intervención urbana o de proponer desarrollos urbanos de tipo macro?, ¿realmente cuál debería ser la función del Instituto o Institutos Municipales de Planeación?

Los Institutos de Planeación han apoyado en la forma de planear el espacio municipal (Peña, 2011), en cambio no necesariamente deben de tener el rol de ser el único organismo que puede elaborar estrategias de planeación urbana; se debe de quitar la idea de que estos Institutos sean una “especie de nirvana institucional, [...] el hecho de que se cree un IMIP o IMPLAN no va a resolver las cosas automáticamente” (Peña, comunicación personal, 2018), es necesario que diferentes actores se involucren en las estrategias de la planeación urbana municipal.

Es de considerarse la existencia de elementos que influyen en la función del IMIP, en algunos de los casos obstaculizan su funcionamiento. En el Diagrama 3.4 se enuncian las cuatro principales líneas que intervienen en la gestión del Instituto. La primera de ellas es su reconocimiento frente a la sociedad, relacionado con la vinculación con otros actores, principalmente con la participación ciudadana.

Diagrama 3.4. Líneas de mediación para el funcionamiento del IMIP.



Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de entrevistas y cuestionario.

Los otros tres factores convergen entre sí. La falta de facultad de decisión del IMIP es intervenida por la voluntad política de la administración municipal en turno y de la asignación

de recursos que ésta le otorgue. No se argumenta que no se dé financiamiento municipal al Instituto, sino que es necesario establecer mecanismos alternos o asegurar que el Instituto adquiera los recursos suficientes, debido a que los factores económicos y políticos se convierten en negativos cuando son mediados por la dependencia que el IMIP tiene en la toma de decisión a partir de la voluntad política y del presidente municipal.

Un factor importante es el rol que tiene el presidente municipal, a causa de tener el voto de calidad en la toma de decisiones (Art. 5, LOIMIP)²⁵ y que su voluntad política influye en las acciones del IMIP. El ejemplo más evidente de esto fue en el cambio de partido político en la administración municipal del 2004; de haber gobernado el PAN cinco periodos, el PRI obtiene la victoria en las elecciones, y es justo cuando este partido entra en la administración que se modifica el artículo tercero de la Ley Orgánica del IMIP; de recibir el 1.25 por ciento sobre el presupuesto que se le daba anualmente al municipio, se le dé lo que Cabildo apruebe, no menor al año anterior, provocando que por 14 años se haya tenido un presupuesto base de 11 millones 900 mil pesos.

¿Para qué crear algo [IMIP] que ya existía si no habían[sic] los recursos económicos suficientes? (Rodríguez, entrevista realizada por García, 2004, p.262). La necesidad de buscar un mecanismo de descentralizar la planeación urbana municipal que diera seguimiento a los procesos hizo que surgiera el IMIP. Aunque aún le falta fortalecerse, sí ha sido un medio alternativo para construir el Municipio de Juárez. Los dos principales problemas que se encuentran desde su instauración es la falta de un respaldo normativo, más allá de la Ley Orgánica que legitime y apoye financieramente al Instituto; y el segundo es la forma de elección del director general.

En el municipio de Juárez sí existen instrumentos de planeación elaborados por el IMIP, en cambio por no tener la facultad depende de la voluntad política que exista para considerar las propuestas que elaboran. De modo que se debe precisar la función del Instituto acorde a la facultad que el municipio tiene en el Artículo 115 constitucional; es decir, se requiere “mejorar

²⁵ Aunque en la Ley Orgánica del IMIP se dé este peso al presidente municipal es importante añadir que el papel de Cabildo también representa un factor importante, puesto que es aquí donde se decide el presupuesto que recibirá anualmente el IMIP.

tanto la administración como la planeación [urbana]” (López, N. comunicación personal, 2018).

El personal del Instituto no tiene todo el conocimiento que se pueda adquirir para la construcción de la ciudad²⁶, de ahí que se tenga que trabajar en conjunto con otros actores, específicamente con el gobierno No solamente para tener una planeación en conjunto sino para que los proyectos del Instituto se implementen o se respeten, se tiene el caso de un proyecto en el 2012 sobre el Centro Histórico de Juárez, en el cual se proponía por parte de SEDESOL ocupar una avenida que no estaba proyectada por parte del Instituto dentro del proyecto²⁷.

Se argumenta que aun con el perfil técnico del personal que labora dentro del IMIP la voluntad política ha influido en su institucionalización. La primera se encuentra referido a la elección del director general, ya que se descubrió que aún con votación dentro del Consejo Deliberativo, dos de estos habían sido candidatos únicos, y uno fue asignado por la presidencia municipal. La segunda se estableció en el control del recurso asignado al instituto, basado en la modificación del artículo tercero, asignado un presupuesto anual por parte de Cabildo que considere necesario para que el Instituto cumpla con sus funciones, de ahí que se pueda argumentar la importancia del cambio de partido político en el gobierno del Municipio de Juárez.

²⁶ Sobre esto Nicolás López, jefe de movilidad del IMIP señaló que el personal no son los “plus ultras, siempre hay espacio para mejorar en el desarrollo de planes [y de] [...] estrategias, en la socialización de los planes y estrategias, y desde luego en la implementación y en la administración del desarrollo urbano” (López, N., comunicación personal, 2018), por eso la importancia de tener comunicación y coordinación con otros actores.

²⁷ Sobre esto el arquitecto Armando Clarke, miembro del Consejo Deliberativo, indicó que “es importante luchar porque las cosas se hagan de la mejor manera posible en base a estudios, en el IMIP hay muy buenos proyectos, las esferas de gobierno tienen que respetar” (Minuta Sesión III, 16 mayo 2012).

CAPÍTULO IV. LA CAPACIDAD RELACIONAL: VINCULACIÓN POLÍTICA-TÉCNICA DEL IMIP

El Municipio de Juárez tiene instrumentos de planeación, elaborados principalmente por el IMIP, el problema es su implementación. Un factor por considerar es la falta de cooperación o trabajo no coordinado entre los diferentes actores interesados en el tema de la planeación urbana en Ciudad Juárez, en lugar de esto ha estado focalizada en que determinados grupos o sectores privados hayan decidido la forma de diseñar la ciudad.

¿El IMIP ha influido en esta falta de cooperación?, para la implementación de los instrumentos de planeación es necesario que los diferentes actores que interfieren en ésta intervengan en el cómo se va a diseñar. El IMIP debe ser un actor principal para la planeación municipal, de ahí que una de las preguntas guías de esta investigación fue el cómo se vinculó el Instituto con los diferentes actores interesados en dicho tema: académico, social (referido tanto en las organizaciones como la ciudadanía), gubernamental y privado.

La instauración del IMIP nació con la idea de ser un instituto descentralizado del gobierno municipal, además de entablar mecanismos de vinculación con la sociedad y ser un consultor técnico. No obstante, se pretendió observar si la relación entre estos dos actores ha sido complementaria, de coordinación o ninguna de ellas. Se examinó el proceso de su continuidad y articulación para argumentar lo que ha representado su descentralización.

Se desarrolló en los capítulos anteriores la forma en que se diseñó y el cómo ha funcionado el IMIP, a través de las *jerarquías* que se establecen en la organización dentro del Instituto, esto referido a la forma de su estructura administrativa, para así conocer en este capítulo la manera en qué se presentan los contratos (*markets*) y así explicar la relación que existe entre el IMIP y los diferentes actores, principalmente con el Gobierno Municipal.

Un elemento importante que se encuentra inmerso en la relación entre el IMIP y los diferentes actores es el poder que coexiste, para su explicación se valoró el Diagrama 1.3 letras D y E, delimitando a dicho poder en dos tipos de procesos: el primero en la vinculación entre el IMIP y los actores, principalmente con el Gobierno Municipal, en la forma en que se racionaliza el desarrollo urbano; y el segundo es sobre la dinámica que se produjo dentro de las sesiones de su Consejo Deliberativo.

Además de poder, un elemento que se consideró importante para argumentar los elementos que necesita fortalecer el IMIP es la visión a futuro que se tiene de éste. En el último apartado del capítulo se desarrollan los resultados que se obtuvieron de las entrevistas y del cuestionario aplicado a los funcionarios del IMIP sobre su perspectiva del futuro que tiene el instituto, para delimitar y argumentar sus fortalezas y sus debilidades.

4.1. El poder como forma de presentación en la vinculación política-técnica

El poder tiene un rol importante en la relación del IMIP con otros actores, enfocado a la capacidad relacional que cada uno de ellos tenga. En primera instancia se tiene la asimetría entre el Gobierno Municipal y el IMIP; la Constitución da la facultad al municipio de elaborar la planeación municipal, mientras que el Instituto es una estancia descentralizada de la administración municipal. Aunque la instauración de este Instituto inició con la idea de ser un organismo autónomo de la influencia municipal, esto no ha sido de todo cierto, y como ejemplo es el recorte presupuestal que tuvo en el 2004.

En segundo término, se observó que la influencia de grupos (o familias) con intereses particulares (Fuentes, 2004; Santiago, 2015; Arroyo, 2009) han intervenido en el desarrollo urbano municipal de Juárez a través de su incorporación en la política municipal, lo cual representa otro tipo de asimetría con el IMIP. Por último, un tercer tipo de presión son las políticas y/o programas de tipo federal y estatal implementadas en el municipio de Juárez (PIF, Pronaf, construcción de viviendas, etc.).

Flyvbjerg (1998) a partir de su estudio en el proyecto en Aalborg concluyó que esta planeación consistió en diez postulados, para este caso algunos de ellos explicaron en qué ha consistido esta racionalidad, la cual es más una racionalización de aquellos que tienen el poder. El cruce entre la distinción entre la racionalización de los que tienen el poder y el poder de la racionalidad es la asimetría que existe entre los diferentes actores y el IMIP, ya que el poder dominó a la racionalidad, causando que determinados actores sí hayan definido las estrategias y tácticas del desarrollo urbano municipal de Juárez dirigidas principalmente al impulso de la economía a través de la industria maquiladora y en beneficio de ciertos grupos.

Se propone que en esta asimetría el Instituto sea un mediador dentro de la negociación en la elaboración de estrategias para el desarrollo urbano municipal. La negociación se encuentra

dentro de la esfera de la capacidad relacional del IMIP, referido a la relación que tiene con los otros actores, además, de estar inmersa en los costos de transacción, éstos referidos a que los actores logren la maximización conjunta dentro del modelo de “costos de transacción cero [nadie pierde, nadie gana]” (North, 1993, p.149). Una característica principal de la negociación es el poder, de ahí la necesidad de establecer relaciones a través de un consenso práctico (Flyvbjerg, 1989).

Para establecer dicha negociación fue necesario explicar cómo se presenta la racionalidad y racionalización a través del concepto de Peter Ward (1999): racionalidad técnica dirigido a dos tipos de vinculación. La primera de ellas es la vinculación política-técnica. Se encontró dentro de la racionalidad técnica la trayectoria de los directores, por ser el individuo que representa de forma oficial al IMIP. De ahí la importancia de conocer su trayectoria dirigida a su conocimiento profesional sobre la planificación urbana y construcción de viviendas; así como su experiencia laboral, en la academia, en el sector privado y gubernamental; y finalmente su participación en la política. La conjetura sobre esto fue que los directores cumplen con el perfil del puesto que ocuparon, el problema de ello, así argumentado en el capítulo anterior, fue el proceso de su selección.

Para la segunda categoría de la vinculación, Instituto-Gobierno se encontró determinada por el tipo de partido que estuvo en la administración municipal. Desde la instauración del IMIP hasta el 2017 se tienen dos tipos de partidos y un régimen independiente²⁸ que han gobernado el municipio de Juárez: Partido Acción Nacional (PAN) de 1995-2004; Partido Revolucionario Institucional (PRI) 2004-2016; y un candidato Independiente de 2016-2018. El factor que influyó este cambio de partido político en el IMIP estuvo dirigido a su presupuesto asignado; antes del 2004 su presupuesto se asignaba a partir del 1.25 por ciento del presupuesto anual del municipio, ahora es a partir de la consideración de lo que Cabildo valore otorgar que no sea inferior al año anterior, generando que desde 2004 a 2016 haya tenido un presupuesto fijo; y en la actual administración el presupuesto subiera a 20 millones.

²⁸ Para fortalecer las elecciones democráticas en México a partir del 2014 se incorpora la candidatura independiente la cual se refiere a que cualquier ciudadano que no se encuentre militando en un partido político pueda postularse para algún cargo público; presidente federal, estatal o municipal, cualquier diputación o senaduría, todo esto a través de la convocatoria que el Instituto Nacional Electoral exponga.

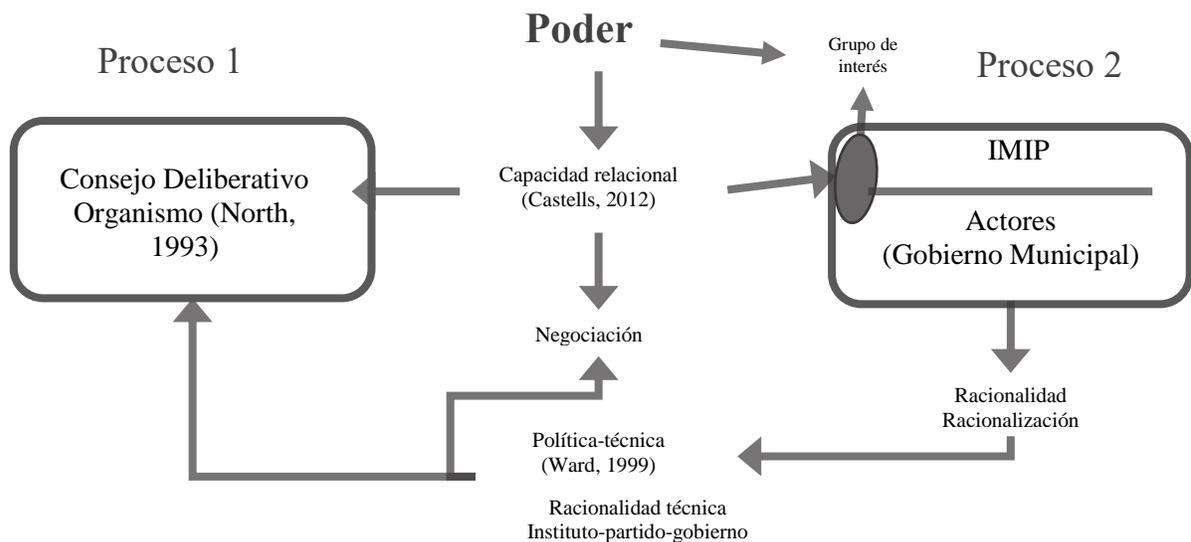
No se pretendió poner una balanza de que estuvo bien o que mal; el Instituto ha recibido dinero a partir de lo que marca su Ley Orgánica, así que se propone la revisión y modificación de esta ley, principalmente en el artículo tercero. Aunque, no se descarta la influencia de intervención por partido político que ha tenido el IMIP para su función, puesto que el recorte que tuvo en el 2004 con el cambio de partido político del PAN al PRI provocó que áreas y personal disminuyeran, sobre todo la social.

Esto es un ejemplo de ir más allá de *bounded rationality* (Forester, 1984); no solo es el tiempo de la administración municipal y las limitaciones que esto ocasiona lo que pudo influir en las decisiones de considerar o no al Instituto, sino los intereses partidistas que pudieron haber existido en cada administración. Como se indicó en el capítulo II, la instauración del IMIP fue cuando el PAN tenía mayoría, y existen opiniones de que esto ha representado una bandera política del partido, de ahí que se concluya que la política representa un papel importante en la función del Instituto.

Como ejemplo se tienen la propuesta de dos acciones. La primera fue la ventaja que se tuvo en la instauración del IMIP, para ese periodo existía mayoría en el congreso estatal del PAN, asimismo tanto el gobierno municipal como estatal eran de este partido, provocando la facilidad de aprobación de su instauración. El segundo fue la creación de un fideicomiso a través de los recursos recaudados de los puentes internacionales y que estos sean asignados para el desarrollo urbano del municipio de Juárez, el primer intento de ello fue en el periodo de Villarreal, donde el gobierno federal era del PRI, pero fue hasta el 2015 que el sector privado solicitó al presidente de la República dicho fideicomiso, llamándose “Fideicomiso de Puentes Fronterizos de Chihuahua”.

El poder ha representado un papel importante para la función del IMIP, de ahí que éste deba asumir un poder técnico y de negociador dentro de la esfera de un consenso constitucional. “El acceso constitucional a la capacidad de coacción y el acceso a los recursos comunicativos que permiten coproducir significado se complementan a la hora de establecer relaciones de poder” (Castells, 2012, p.36); es decir, ser el mediador en la negociación entre los diferentes actores involucrados en el tema de la planeación urbana.

Diagrama 4.1. Procesos que constituyen el poder dentro de la asimetría entre el IMIP y otros actores.



Fuente: Elaboración propia.

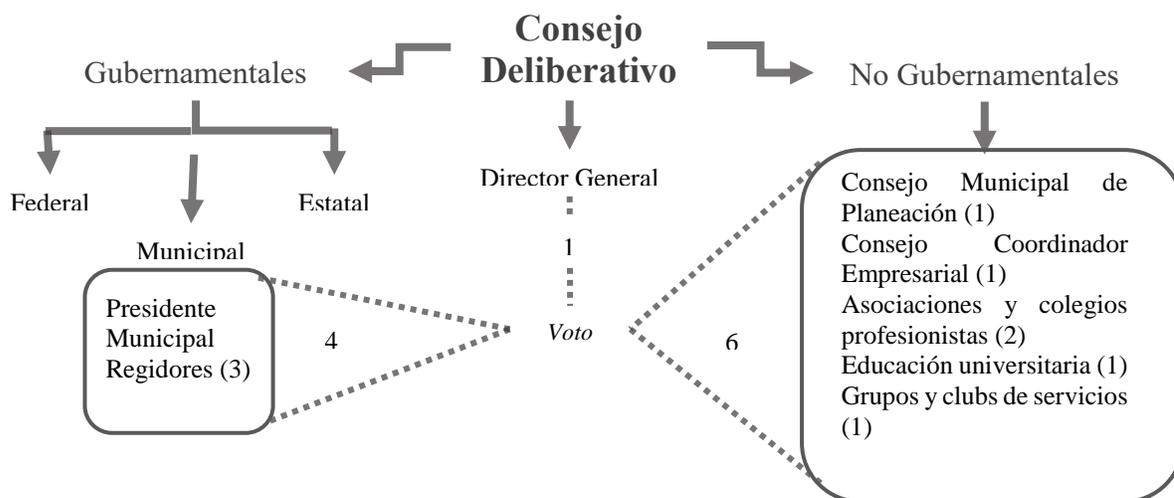
Para argumentar la influencia del poder en las funciones del IMIP fue necesario analizar la forma en qué se presenta la vinculación política-técnica dentro de la esfera de un poder entre el IMIP y otros actores. Se observaron dos tipos de procesos: el primero centrado en el Consejo Deliberativo y el segundo en la relación entre el Instituto y los sectores gubernamentales, privados, académicos y sociales con relación a un trabajo coordinado que hayan tenido. En el Diagrama 4.1 ejemplifica dicho resultado; en los dos procesos se localiza la vinculación política-técnica considerando como eje central el poder, y un ejemplo de ello se tiene en la conexión que existe en la capacidad relacional entre la relación del IMIP con los actores para el desarrollo urbano; es decir los grupos de interés, que a su vez han determinado lo que significa la racionalidad del desarrollo urbano municipal; y su Consejo Deliberativo.

4.2. La estructura del Consejo Deliberativo

El Consejo Deliberativo es un organismo que conforma la institucionalización del IMIP, debido a que en éste se encuentra el director general del instituto, el cual tiene el cargo de administrar las funciones del Instituto, y a su vez es el ente dónde convergen diferentes sectores. “El Consejo Deliberativo es la máxima autoridad en el instituto” (Art. 5, LOIMIP), está conformado por 22 miembros, distribuidos como se presenta en el Diagrama 4.2. Estos son los individuos que plantean el programa de lo que se va a realizar durante un año en el Instituto, y se dice que se

encuentra ciudadanizado por tener mayoría de votos de ciudadanos (seis miembros) (López, comunicación personal, 2018).

Diagrama 4.2. Miembros del Consejo Deliberativo.



Fuente: Elaboración propia a partir del Artículo 5 de la Ley Orgánica del IMIP y de la clasificación de Cabrero (2013).

Dentro del Consejo Deliberativo se tienen dos esferas, lo que Cabrero (2013) llama el segmento Gubernamental, representado con el 68 por ciento de los miembros, y el No gubernamental, lo cuales se encuentran representando en los miembros que son ciudadanos. Para entender la acción pública el autor enfatiza la necesidad de dos componentes: conocer la forma en qué los actores participan en la construcción de su acción y la lógica de su articulación y regulación entre ellos para lograr sus metas.

En esta clasificación de dos grupos; en el gubernamental se encuentran los tres órdenes de gobierno; el federal y estatal, con voz, pero sin voto y el municipal, con voto de calidad representando en el presidente municipal, y en tres regidores que Cabildo elija. El segundo es la parte no gubernamental o lo que el ingeniero Vicente López llamó la ciudadanización del consejo (López, comunicación personal, 2018), consistiendo en seis miembros ciudadanos con voz y voto, los cuales se encuentran inmersos en temas de planeación urbana.

La elección de estos miembros se determina en la Ley Orgánica del Instituto, definiendo qué grupo deberían de incorporarse al consejo, solamente cada grupo selecciona que persona va a representarlos. Por ejemplo, la elección de representante por parte del sector universitario es

abierta y fue a partir de mandar candidatos a la Secretaría del Ayuntamiento. El rector de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) elaboró una carta y propuso al Dr. Javier Chávez, lo mismo hizo la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH) con su respectivo candidato, pero, así como indico en entrevista el Dr. Chávez, al final la Secretaría del Ayuntamiento decidió que el representante sería éste (Chávez, comunicación personal, 2018).

Los artículos del quinto al noveno de la Ley Orgánica decretan la forma de organización del Consejo Deliberativo, especificando la forma de votación; la división de sesiones: ordinarias y extraordinarias; y la regularidad de las sesiones que son cada dos meses; las sesiones serán presididas por el presidente municipal o el sustituto que designe (Art. 7); además se indica sus facultades; y obligaciones.

Las facultades del consejo se centran en aprobar el programa, operación del patrimonio y presupuesto del IMIP; así como en la autorización sobre la deuda pública del Instituto a través del previo consentimiento del Ayuntamiento o del Congreso del Estado; se indica también la elaboración de su propio reglamento; y entre otras acciones. Sus obligaciones principalmente son formular y presentar al Ayuntamiento el presupuesto y programa anual de operación del IMIP; y mostrar al tesorero municipal los estados financieros. El Consejo Deliberativo es el organismo intermedio entre el IMIP y el Ayuntamiento; a partir de la propuesta que presenta los funcionarios y director general al consejo se acepta o no, para así presentarlo ante el Ayuntamiento, o más bien al Cabildo.

El Consejo Deliberativo se encuentra ciudadanizado, pero ¿es democrático? “La democracia se refiere a un conjunto de procesos y procedimientos, no se refiere a la política” (Castells, 2012, p.35), la forma de elección de los representantes, anteponiendo el caso del sector académico, es de forma abierta, el punto es quién hace la elección de esto: la Secretaría del Ayuntamiento. Aunque, en la elección de cada representante del consejo ante el IMIP no influye (directamente) el Gobierno Municipal, el poder se demostró al momento en que se determinó quién debería estar dentro del consejo; es decir, la conformación de los sectores que se encuentran dentro de éste puede explicar la línea de racionalidad que lleva la función del IMIP, principalmente por ser el órgano decisorio. Un argumento sobre el motivo de la incorporación de estos seis ciudadanos en el consejo es que son los actores interesados e involucrados en temas de planeación urbana (López comunicación personal, 2018).

Se buscó conocer la dinámica de las sesiones de trabajo del Consejo Deliberativo, por tal razón se hizo una revisión de sus minutas y de la integración del consejo. A partir de esto se indagaron los temas en que se trabajó; la participación de los miembros; y la presentación (formato) que tienen las minutas. En el caso de los miembros se hizo la relación de quienes han permanecido dentro de él para determinar la existencia de conexión entre ellos, como es el caso de algunos directores generales del IMIP que fueron miembros del Consejo Deliberativo.

Para esta exploración se obtuvo una cuarta parte de las minutas que se han elaborado desde que se creó el IMIP y se dividió su análisis en tres secciones. La primera de ella consistió en observar el formato para ver si se utilizó algún logo institucional; así como la duración promedio de ellas y el número de sesiones realizadas. Las minutas revisadas fueron las que tienen un periodo de diez años (2007-2017) y de estas solo en tres años, 2007, 2008 y 2017, cuentan con el logo del IMIP y del Gobierno Municipal. No en todas las minutas se indica qué tipo y número de sesiones se realizó, causando que solamente para este análisis se hizo con las que lo tenían, de estas en promedio se tiene tres sesiones ordinarias por año y solamente se tiene registrado dos sesiones extraordinarias²⁹ en el 2011 y una en el 2012, todas ellas con una duración en promedio de dos horas.

Estos datos permitieron formular una hipótesis sobre el acceso hacia ellas; ya que se observó que las minutas de los años noventa se encuentran en la Secretaría del Ayuntamiento y no en el Instituto. En el artículo séptimo de la Ley Orgánica se indica que en toda reunión se debe de levantar un acta, las cuales se asentarán en un libro que sea para tal efecto, así como la firma del funcionario que presida y por el secretario, incluso sobre esto se encontraron solo dos minutas firmadas, y algunas de ellas no indicaban quién tenía que firmar. Esto permitió argumentar que no existe un formato de seguimiento de acuerdos de las sesiones del Consejo Deliberativo, provocando la no existencia de un seguimiento de las acciones que se realiza dentro del IMIP. Asimismo, este argumento es respaldado por el segundo análisis; menos del 50 por ciento tienen orden de día.

El segundo análisis facilitó distinguir las líneas principales de los temas que se tocaron en las

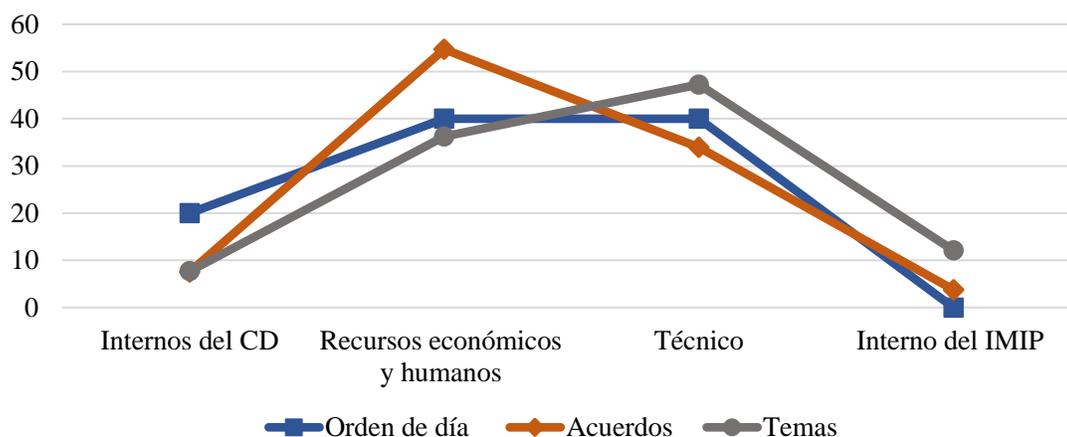
²⁹ En el artículo séptimo de la Ley Orgánica del IMIP indica que las sesiones serán ordinarias y extraordinarias. Las reuniones de las sesiones ordinarias será cada tres meses y las extraordinarias serán todas las demás, no se especifica en que consiste estas últimas ni en qué periodo deben de hacerse.

sesiones. Para ello, se clasificaron en tres indicadores y a través de estos se codificaron en número lo que representó cada uno de ellos. El primero fue sobre el orden de día, el 33 por ciento cuenta con este dato, y los temas principales que se indicaron fueron las finanzas, avances de los temas en que está desarrollando el instituto, y su parte administrativa. Esto indica la línea que en cada sesión se pretendió dar, puesto que la convocatoria, que incluye el orden de día y la minuta de la sesión anterior se manda a los miembros del consejo; es decir, el orden de día pone a la agenda los temas que se van a desarrollar en las sesiones, en la Ley Orgánica señala que es enviada por el director general o por la presidencia municipal.

Referente a los temas desarrollados se clasificaron en nueve. Con un 46 por ciento se discutió el tema de los proyectos en que se trabaja; seguido de su informe de finanzas, la forma en que se está obteniendo o gastando el recurso; y en tercer lugar con un 11 por ciento temas administrativos. En relación con los acuerdos, estos fueron menos de los temas que se desarrollaron y estuvieron enfocados a la aprobación del informe tanto de las finanzas como del trabajo técnico del IMIP, y en impactos menores se tiene la aprobación de miembros del consejo o de aspectos internos del Instituto, como fue la aprobación del nombre de su biblioteca.

A partir de estas nueve clasificaciones, se agruparon en cuatro códigos: 1) temas internos del Consejo Deliberativo, como es la toma de protesta de los miembros; 2) la parte de recursos económicos y humanos; 3) la técnica referente a los proyectos que se realizaron; y 4) asuntos internos del IMIP. En el Gráfico 4.1. se exterioriza los resultados; referente a los temas desarrollados predominó la parte técnica, pero en acuerdos estuvo enfocada a los recursos económicos y humanos.

Gráfico 4.1. Línea de discusión en las sesiones del Consejo Deliberativo.



Fuente: Elaboración propia.

A partir de esto, se surgió la pregunta; ¿qué temas se debe de discutir y aprobar en las sesiones de este consejo? En la Ley Orgánica indica sus facultades, pero no detalla la dinámica de cómo realizar las sesiones, de ahí que se argumente que depende de los miembros y de la persona que presida la sesión es la forma de cómo se ejecute. En general la dinámica de la sesión es a través de una agenda, propuesta por el director general, y ya aprobada el orden de día se va tocando cada punto, y así se va surgiendo preguntas y comentarios (Chávez, comunicación personal, 2018).

¿Así debería ser las sesiones del Consejo Deliberativo? Un ejemplo diferente de la dinámica de la toma de decisión en un instituto de planeación es el Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) Los Cabos³⁰; es de aclarar que en éste existen dos organismos decisorios; la Junta de Gobierno, encargado de la parte administrativa del Instituto y de la toma de decisión del plan de trabajo del instituto; y el Consejo Consultivo dirigido más a las decisiones técnicas. Aunque, no se hace una comparación por las facultades que tiene cada consejo, además porque en el IMPLAN Los Cabos, se hizo una observación no participante en una sesión de dicho consejo y en el IMIP de Juárez solo se revisaron las minutas. Se parte de la

³⁰ Se tomo como ejemplo este Instituto por tener características diferentes al IMIP de Juárez; en primer lugar por ser de reciente creación lo cual permitió observar la dinámica de trabajo y los proyectos en que se enfoca y así distinguirlo con el de Ciudad Juárez, otro factor es el contexto geográfico, ya que el IMIP se encuentra en un contexto fronterizo y el de Los Cabos es más turístico, y el tercer elemento es que uno es IMPLAN, el cual solo se enfoca principalmente a la propuesta de elaborar instrumentos de planeación y no a la investigación que sí tiene como objetivo el IMIP de Juárez.

idea de que el perfil de los miembros interviene en la mecánica a seguir, otro caso es que en el IMPLAN la persona que preside la sesión fue elegido por el mismo consejo, mientras que en el IMIP es el presidente municipal o aquel que él designe.

Para el tercer análisis, en primera instancia se consideró a las personas que participaron con opinión en las sesiones, así como las líneas en que lo hicieron. Como se ha explicado que uno de los principales temas que se discuten en las sesiones es sobre el trabajo en el IMIP, los funcionarios que laboran aquí presentan sus avances y las propuestas de proyectos que van a trabajar, además de la intervención que hace el director general, de ahí que se tenga mayor participación del personal del Instituto. Mientras que los actores No gubernamentales hicieron comentarios, preguntaron y pidieron información sobre un determinado tema, y la parte gubernamental se delimitó a dar comentarios sobre el financiamiento, en el caso de la participación del presidente municipal fue en la toma de protesta de los miembros y del director general, y del secretario del Ayuntamiento en la lectura del orden de día.

Como segundo factor para inferir la estructura del Consejo Deliberativo se tuvo la revisión de los perfiles de las personas que han integrado este consejo, y así se descubrió que dos directores del Instituto habían sido miembros del consejo en el rubro de los actores No gubernamental. En general, en esta trayectoria se encontraron solo tres casos (ver Cuadro 4.1): el primero es el ingeniero Everardo Medina Maldonado, de ser representante del Consejo Coordinador Empresarial paso al Consejo Municipal de Planeación; el segundo es el ingeniero Vicente López Ureta, en el 2010 fue representante del Consejo Municipal de Planeación y para 2012 tomo protesta como nuevo director general del IMIP; finalmente el arquitecto Roberto Mora Palacios, al principio estuvo como comisionado del Consejo Coordinador Empresarial de 2003-2005, para el 2013 fue el encargado de representar al Consejo Municipal de Planeación, y por último en el 2017 tomo protesta como nuevo director del Instituto.

Cuadro 4.1. Miembros del Consejo Deliberativo con un cambio de representación.

Nombre	Cargo	Cambio
Ing. Everardo Medina Maldonado	Consejo Coordinador Empresarial (1995-1996)	Consejo Municipal de Planeación (1998-2009)
Ing. Vicente López Ureta	Consejo Municipal de Planeación (2010)	Director General del IMIP (2012)
Arq. Roberto Mora Palacios	Consejo Coordinador Empresarial (2003-2005)	Consejo Municipal de Planeación (2013)
	Consejo Municipal de Planeación (2013)	Director General del IMIP (2017)

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de las minutas y de documento del IMIP (2010).

Dentro de los miembros ciudadanos no existió un marcado intercambio de representar a diferentes sectores, el más visible es el de José Luis Rodríguez que fue Regidor en el periodo de la administración municipal de 1995-1997, y en 1999 fue representante ciudadano por parte de la Asociación y Colegios de Profesionistas. Se marca mayor distinción en lo gubernamental reflejado en pasar de un orden de gobierno a otro³¹.

Otro elemento que se observó fue el tiempo que duran los miembros no gubernamentales, ya que los gubernamentales pueden ser sustituidos al momento de un cambio administrativo. En la Fracción VII del artículo cinco de la Ley Orgánica del Instituto indica que los miembros del consejo serán electos cada tres años, sin embargo, se tiene dos casos que duraron por más de dos periodos; el primero es el ingeniero Adrián Vázquez Gálvez, representante de las instituciones de educación universitaria que duró ocho años, y el segundo es el ingeniero Everardo Medina Maldonado, representante del Consejo Municipal de Planeación que tuvo un tiempo de doce años. Por otro lado, el arquitecto Sergio García estuvo seis años, pero dividido en dos periodos, el primero de ellos es el de 1997-1999, y el segundo de 2003-2005.

El conocer la trayectoria de los miembros, su dinámica y los temas que se desarrollaron dentro del Consejo Deliberativo permitió reflexionar el seguimiento que existen en los temas; y la continuidad y representación de los miembros, ¿Qué pasa con los otros ciudadanos que no pertenecen al Consejo Deliberativo?, ¿cómo se establecen los mecanismos de relación entre el IMIP y la ciudadanía? Aunque, existen ciudadanos dentro del consejo, se considera que no existe

³¹ Se puede decir que esta “transferencia” es algo común en el sistema político-administrativo público en México.

un mecanismo más directo con otros actores ciudadanos en temas de la construcción de la ciudad, como es el caso de organizaciones sociales (Juárez Limpio, Plan Estratégico, etc.).

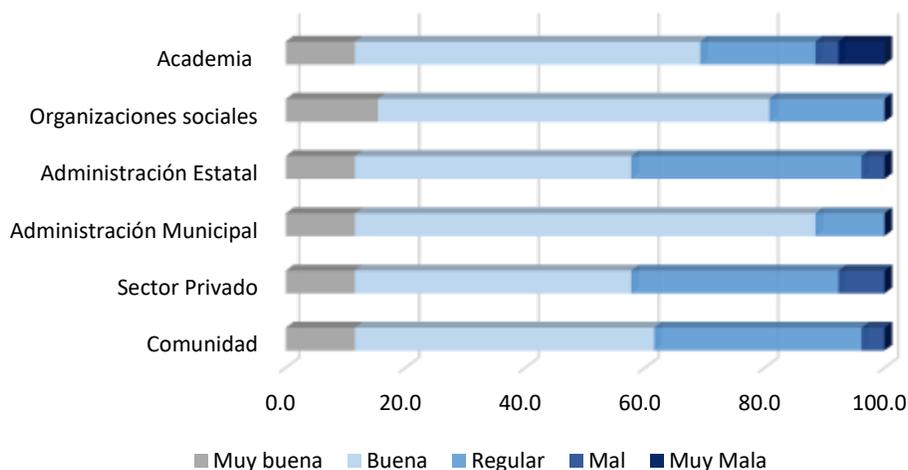
4.3. La configuración de la vinculación del IMIP

El segundo proceso donde el poder tiene un rol importante es en la relación entre el IMIP y los diferentes actores, principalmente la que tiene que ver con el Gobierno Municipal. Ya se indicó la existencia de una racionalidad técnica dentro del IMIP, así como la influencia del tipo de partido que ha administrado el gobierno municipal de Juárez; dónde no solamente se encuentra determinada por la obtención de recursos sino por la asignación del director general. Se tiene que, en el 2004 hubo un cambio de partido político, el director general dejó el cargo, y éste fue asignado a la ingeniera Rosario Díaz, y en el 2017 con la incorporación de un presidente municipal que llega por la vía independiente, se cambia el director, este resultado es un elemento importante que complementa el argumento sobre la influencia de los partidos políticos en la función del Instituto.

No obstante, con esto no se determinó la forma en cómo se presenta la racionalidad técnica con otros actores no pertenecientes al consejo. De modo que, se recurrió al cuestionario aplicado a los funcionarios técnicos y a las entrevistas realizadas para explicar la forma en que se establecen las estrategias de trabajo en la vinculación entre el IMIP y otros actores. Para ello se clasificó en cinco sectores: comunidad, referente a la población de Juárez; el sector privado; organizaciones sociales; academia; y la parte gubernamental, dirigida a la estatal y municipal.

En el Gráfico 4.2. se presenta el resultado sobre la calificación que los funcionarios técnicos del IMIP consideran sobre la vinculación que tiene el Instituto con otros actores. En promedio en todos los sectores la mayoría considera que la relación es buena, principalmente con las organizaciones sociales y con la administración municipal. Mientras que, con la administración estatal, municipal y con la comunidad es un poco más regular, la vinculación con el sector privado y académico es mala, de igual manera esta calificación la tuvo el sector de la academia, colocándola como único sector que tiene una calificación de muy mala relación. Esto provoca que no existan intercambios de experiencias y conocimientos, un ejemplo de ello se propone que sea la poca investigación que tiene el Instituto, ya que se pueden establecer lazos de colaboración entre el IMIP y el sector de la academia para desarrollar investigaciones.

Gráfico 4.2. Calificación de la vinculación del IMIP con actores.



Fuente: Elaboración propia.

La importancia de involucrar a varios actores en la construcción de estrategias de desarrollo urbano es porque “construir ciudades es un hecho que le corresponde a todos” (Martínez, comunicación personal, 2018). Además, porque “acciones conjuntas [...] llevan a mejores resultados” (Díaz, comunicación personal, 2018). Aunque es de suma importancia que exista una vinculación del IMIP con otros actores no siempre se efectúa (Vargas, comunicación personal, 2018), un obstáculo que argumenta esto, indicó Víctor Vargas, jefe de cartografía del IMIP, es que se parte de la idea de que el IMIP lo sabe todo y que a la vez desean que éste les proporcione todo tipo de información, generando el no intercambio de ideas e información entre los actores (Vargas, comunicación personal, 2018).

Un actor principal que tiene comunicación con el IMIP es el Gobierno Municipal, dirigido primordialmente a que este orden de gobierno comprenda la importancia de la planeación y reconozca la información que se produce dentro del Instituto (Castillo, comunicación personal, 2018). Un ejemplo de ello es la implementación del Corredor número 1 del trol, donde se involucró al Instituto, las direcciones de tránsito y desarrollo urbano municipal; y las direcciones estatales de transporte, contraloría, tesorería, y desarrollo urbano, ya que son proyectos grandes y un solo ente no puede realizarlo aisladamente, es necesario el involucramiento de diferentes agencias gubernamentales (López N., comunicación personal, 2018). Esta incorporación de varios actores permitió una amplia comunicación e interacción para la ejecución del proyecto del Corredor número 1 en Ciudad Juárez.

Otro elemento importante, y el cual en esta investigación se propone dar opciones en el involucramiento de la sociedad organizada y no organizada. En el periodo donde fue directora general la ingeniera Rosario Díaz, como dinámica de trabajo de involucrar a la comunidad fue a través de levantar encuestas sobre la opinión de las personas que habitaban el espacio que se pretendía hacer acciones urbanas, para así plasmarlas en un documento y transformarlas “en una acción real [que los beneficiaran]” (Díaz, comunicación personal, 2018).

Aunque se tiene en promedio una calificación de buena en la vinculación del IMIP con diferentes actores, a excepción del sector privado, el punto central de esto sería analizar en que ha consistido estas relaciones. Se consideró que un factor importante que se encuentra inmerso en cualquier tipo de relación es el financiero, un ejemplo de ello es el otorgado al Instituto por parte del Gobierno Municipal, pero ¿existe otro mecanismo de vinculación?, ¿en qué consiste a relación con otros actores? Se establece que los principales sectores son el social, la academia y el gubernamental.

En el sector social, se consideró tanto a organizaciones civiles como la participación de la ciudadanía. Un ejemplo de la forma en que en el Instituto trabajó para involucrar a la comunidad, fue a través de ejercicios de participación ciudadana, para que se sintieran parte de los proyectos generados (Castillo, comunicación personal, 2018). Otro ejemplo, más específico en la participación ciudadana, fueron los talleres realizados en años anteriores, por medio de organizaciones civiles como la Organización Popular Independiente (OPI³²) se convocó a la comunidad para conocer su opinión y hacer proyectos de mejoramiento barrial (Castillo, comunicación personal, 2018).

Un caso más reciente, en febrero del 2018, el IMIP dio un recorrido en la zona Valle del Sol, fraccionamiento de clase media ubicado en la zona nororiente del municipio. Esto fue una de las acciones que se trabaja con la asociación Plan Estratégico de Juárez A.C. para dar propuestas de proyectos³³; a través de reuniones de trabajo se han expuesto la problemática surgida en este fraccionamiento para elaborar estrategias de acción (Arreola, comunicación personal, 2018). La

³² Es una organización de intervención comunitaria en colonias vulnerables, principalmente en el centro del Municipio de Juárez en programas de infancia y adolescencia.

³³ En específico, los habitantes de estos fraccionamientos deseaban conocer los equipamientos municipales, para así demandar espacios públicos y que ya no se les permitiera construir otro tipo de equipamiento, por ejemplo, más casas habitacionales.

vinculación entre el Instituto y esta asociación surgió a partir de que ésta demandó soluciones a la problemática que se sitúan en dicho fraccionamiento al Gobierno Municipal, y éste convocó al Instituto para dar seguimiento.

Una de las recomendaciones que propuso el IMIP fue el mejoramiento de una de las vialidades de Valle del Sol, aunque después de cinco años realizada se va a implementar esto por falta de recursos (Arreola, comunicación personal, 2018). Claudia Arreola, coordinadora del proyecto Red de Vecinos de la asociación, recalcó que el trabajo del Instituto fue hecho; se hicieron las recomendaciones, el problema fue su falta de implementación (Arreola, comunicación personal, 2018).

Por otro lado, además de ser miembro del Consejo Deliberativo, el sector de la academia participa con el IMIP de otra forma. El “intercambio de conocimiento” (Vargas, comunicación personal, 2018) es la principal interacción que existe entre estos dos actores, esto dirigido a convenios e intercambio de información. Los convenios se encuentran establecidos para el intercambio de información (Morales, comunicación personal, 2018) y en que los estudiantes puedan hacer servicio social o práctica profesional dentro del Instituto, y a su vez existe un trabajo en conjunto con el Observatorio de seguridad y violencia ciudadana de la UACJ, para así obtener información estadística (Montañez, comunicación personal, 2018).

Otro ejemplo de estos intercambios de conocimiento es permitir al IMIP a ocupar espacios de la universidad para eventos, o que éste pueda pedir investigadores de la universidad para determinados proyectos que realice el Instituto, incluso se ha invitado a funcionarios de éste a dar clases (Chávez, comunicación personal, 2018). Por último, se tiene el caso de un trabajo de cooperación entre el IMIP y el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) realizados entre el 2004 y 2009 a partir de una convocatoria por Fondo Mixto de Conacyt Municipio de Juárez para dos proyectos: el Observatorio Ciudadano y el proyecto de Zonificación del Ordenamiento Ecológico del Territorio (ZOET).

Como último actor con el que se encontró algún tipo de vinculación con el IMIP es el Gobierno Municipal. Actualmente, se tiene dos mecanismos de vinculación; el primero de ellos es considerar el plan que tiene el Instituto sobre la ciudad, además de tener un vínculo muy estrecho en relación con los dictámenes que se desarrollan (Ubaldo, comunicación personal,

2018); ya que el Instituto hace una revisión de ello y da argumentos sobre la efectividad del proyecto de construcción.

El segundo son mesas técnicas que se realizan en esta administración municipal con la Dirección de Desarrollo Urbano Municipal. Mínimo una vez por semana se reúnen funcionarios del IMIP y del Gobierno Municipal; de la dirección de Desarrollo Urbano, Obras Públicas, o alguna área que intervenga en la planeación urbana municipal. Se partió de la idea de que la existencia de “una corresponsabilidad” [para la construcción de esta ciudad, además de que sólo la continuidad de la política pública va a permitir el cambio de la ciudad] (Méndez, comunicación personal, 2018). Esta iniciativa fue propuesta por la Dirección de Desarrollo Urbano Municipal, en donde se ha podido intercambiar experiencia y conocimientos sobre proyectos que se estén o vayan a realizarse en Ciudad Juárez.

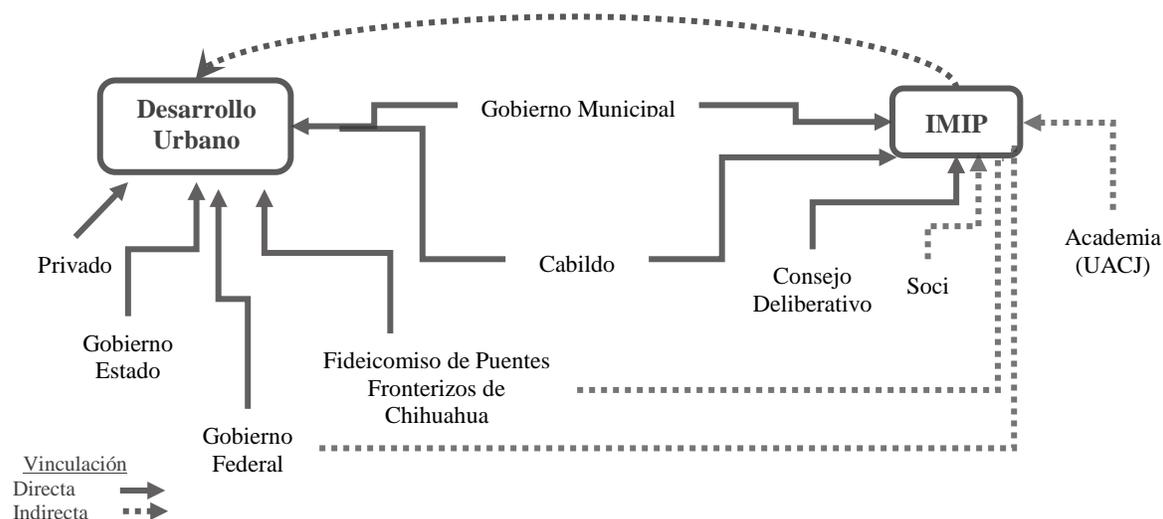
Esto representa otro ejemplo de la voluntad política que puede existir dirigido a la iniciativa de incorporar la opinión de los funcionarios del IMIP. Por otro lado, en algunas administraciones municipales se ha tenido como obstáculo que algunas áreas municipales, como fue obras públicas del municipio y del estado “limiten los proyectos de vanguardia” [que realiza el Instituto] (López N., comunicación personal, 2018). Una de las razones que da respuesta a esto son los objetivos que tengan las personas que ocupan algún cargo en la administración del gobierno municipal (Castillo, comunicación personal, 2018).

Para la propuesta de estrategias se requiere trabajar en conjunto con los actores involucrados o interesados en las acciones a implementar en el desarrollo urbano municipal, con base en la colaboración de los diferentes sectores en un proyecto determinado que lo complementan y lo legitiman, causando su posible implementación. En las mesas de trabajo es necesario que solo participen los actores que estén interesados o tengan que hacerlo, “no hacerlo en lo oscuro, porque después no se pueden implementar” (López, comunicación personal, 2018).

El Diagrama 4.3 describe los sectores y actores involucrados en el desarrollo urbano del Municipio de Juárez y la relación que tiene con el IMIP, enfocado a la influencia directa e indirecta que tiene cada sector en estos dos rubros. En el caso del Gobierno Municipal se encuentra inmerso el presidente, la Secretaría del Ayuntamiento; y las direcciones administrativas responsables en temas urbanos, como es Dirección de Desarrollo Urbano, Obras

Públicas y la de Asentamientos Humanos. Otros actores que ubican son el Cabildo, delimitado a la toma de decisión que hacen los regidores y al presidente municipal, además es el Fideicomiso de Puentes Fronterizos de Chihuahua que tiene un papel importante en influir en la planeación, puesto que es un órgano decisorio sobre la inversión en temas de infraestructura en el municipio de Juárez, de ahí que tenga una influencia indirecta con el IMIP en la revisión y obtención de recursos para proyectos³⁴.

Diagrama 4.3. Relación continua directa e indirecta del IMIP y del desarrollo urbano municipal de Juárez.



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la relación del IMIP con el desarrollo urbano municipal de Juárez es indirecta; la intervención de éste depende de la voluntad política, de ahí que no tenga un impacto directo. Otra relación de este tipo donde no se influye sino solo interactúan es en la academia focalizada en la UACJ, la parte social y en el Gobierno Federal, esto dirigido a los proyectos que se han trabajado en conjunto, principalmente con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA). Mientras que de forma directa radica una vinculación con el Gobierno Municipal, el Cabildo y los miembros de su Consejo Deliberativo.

Finalmente, de forma esquemática se expresa una nula relación continua del IMIP con el sector privado y el Gobierno del Estado, y esto es ejemplo de las consecuencias que contrae la

³⁴ Sobre esto el Regidor José Ubaldo argumentó que esto ha sido un gran problema, además de considerar que este Fideicomiso opera desde una lógica estatal y se ubica en el municipio de Chihuahua, causando que sea complicado que se comprenda las necesidades que tiene Ciudad Juárez (Ubaldo, comunicación personal, 2018).

falta de interacción con los diferentes actores, principalmente con el gubernamental, debido a que los proyectos no se realicen por falta de facultad o de recursos económicos.

3.1.1. Casos exitosos de coordinación entre el IMIP y otros actores

El sector que no se encontró una relación más directa o de continuidad, no considerando ser miembro del Consejo Deliberativo, fue el privado. Por otro lado, a partir de las entrevistas y revisión de información se encontraron dos experiencias realizadas por el IMIP que tuvieron una importante vinculación con este sector, las cuales han tenido gran impacto a mediano y largo plazo, además de considerar para estas estrategias a otros actores.

Las experiencias fueron La Rodadora y el Arroyo del Indio, las cuales han tenido un impacto macro, ya que la primera representa un espacio para todos los niños de la región, mientras que la segunda, fue una respuesta de un desastre natural ocurrido en 2006 con repercusión en varias colonias vulnerables de la ciudad, como fueron Vista Hermosa, Socosema, Morelos, Aztecas y Luis Olague (IMIP, 2010). Aunque, principalmente el proyecto de La Rodadora, no se le da el reconocimiento al Instituto; en 2014 en la revista Obras del mes de abril se dio un reconocimiento a este museo, aunque se le da el crédito al arquitecto Pablo Romero, el cual fue una de las personas que trabajó para el IMIP (Mora, Minuta Sesión III, 25 junio 2014).

En el caso de La Rodadora, la idea surgió a partir de la necesidad de contar con un museo de estas características considerando la demanda de la población en tener un espacio cultural y recreativo para la infancia (IMIP, 2010). El IMIP estuvo involucrado desde la construcción de la idea, su seguimiento y supervisión. Este proyecto tuvo una duración de nueve años dividido en dos procesos; el primero fue la elaboración de un proyecto ejecutivo por parte del IMIP, para ello se establecieron las ideas conceptuales y los planteamientos con la intención de obtener recursos (Martínez, comunicación personal, 2018).

Desde el principio el Instituto trabajó con varios actores; de forma coordinada fue con el patronado del Museo del Niño de Ciudad Juárez. Para después incorporarse empresarios, comerciantes y profesionistas (IMIP, 2010), su participación consistió en aportar recursos económicos y humanos; ya que aportaron su conocimiento y trabajo en el tema de ingeniería en la parte eléctrica y en el clima, además de aportar artículos de forma gratuita (Martínez, comunicación personal, 2018). Otros actores con una intervención más pequeña fue el gobierno estatal y federal para que el proyecto se terminara de realizar.

En el segundo proceso, el IMIP inició a trabajar con el proyecto de la museografía que iba a contener La Rodadora, aunque estuvo más involucrado el Museo del Niño de la Ciudad de México (El Papalote), el cual fue contratado por el Patronato, y es quién desarrolló los temas educativos de este proyecto. Este proyecto no solo tuvo un impacto arquitectónico sino social, por ser un espacio con una nueva visión y de oportunidades educativas para el futuro de los niños (Martínez, comunicación personal, 2018).

La segunda experiencia exitosa es el proyecto Arroyo del Indio³⁵, como estrategia planteada en el Plan de Desarrollo Urbano 2003 y en el Plan Sectorial de Manejo de Agua Pluvial (IMIP, 2010) dio respuesta al desastre natural provocado por las fuertes lluvias en el 2006. Cuyo eje principal fue canalizar y aprovechar como parque lineal los escurrimientos pluviales de este arroyo (Díaz, comunicación personal, 2018). Para ello se tuvieron dos líneas de acción; proponer una infraestructura pluvial a través de diseño y construcción de obras hidráulicas; y proveer de equipamiento pluvial con espacios públicos para la comunidad (IMIP, 2010).

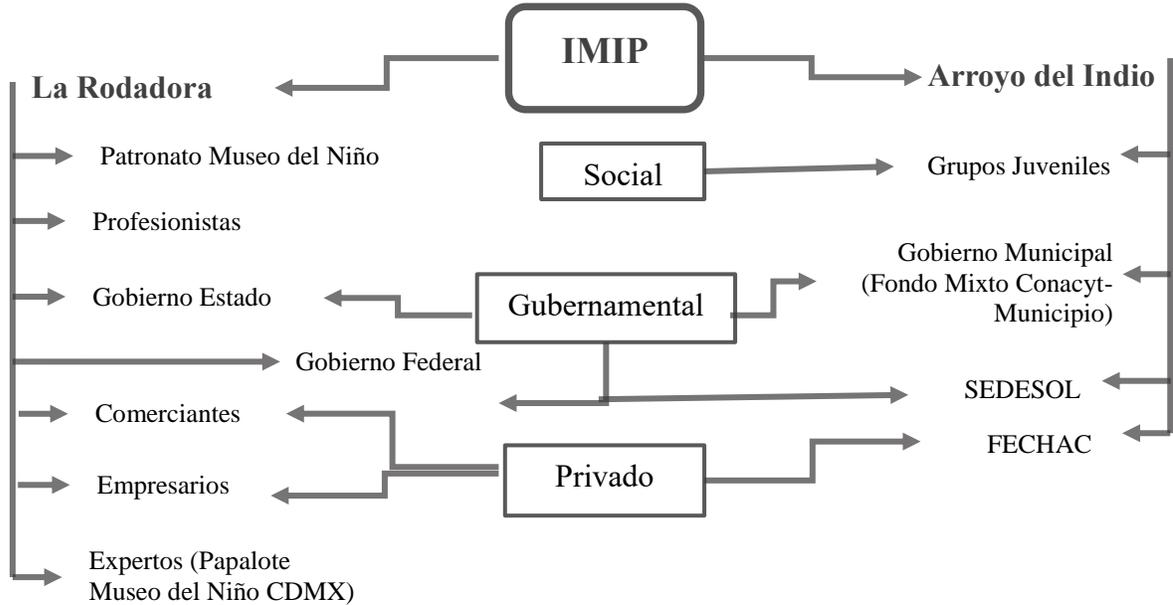
En la zona donde se encuentra este arroyo se ubican asentamientos humanos y dos parques industriales, Fernández y Juárez (IMIP, 2010). Una de las estrategias de acción por parte del IMIP para este proyecto fue el levantamiento de encuestas sobre la opinión de las personas, para así determinar las necesidades que se tenía. Además, debido que una de las consecuencias graves que trajo la temporada de lluvias en el Arroyo del Indio fue pérdidas materiales y de vidas humana, autoridades gubernamentales (municipales, estatales y federales), sociedad civil y el IMIP emprendieran acciones de reubicación y de recuperación de espacios públicos. De estos,

³⁵ Este proyecto obtuvo una presección por parte de la ONU-Habitat, lo cual permitió obtener recurso de los tres órdenes de gobierno (Díaz, comunicación personal, 2018).

los actores involucrados en este proceso fueron: Grupos juveniles, en recuperación y diseño de los espacios públicos; la Secretaría de Desarrollo Social; Fondo mixto Conacyt-Municipio de Juárez; y primordialmente la Fundación del Empresario Chihuahuense A.C., estas tres últimas en otorgar recursos económicos.

En el Diagrama 4.4 muestra los actores y la relación en que intervinieron en los dos proyectos; el sector privado representó un rol importante, así como el gobierno federal. Esto argumenta la premisa de la necesidad de involucrar a varios actores a un determinado proyecto para su implementación, principalmente a los beneficiarios y a los que se encuentren interesados, enfocado a los actores que dispongan de recursos económicos.

Diagrama 4.4. Actores involucrados en casos exitosos del IMIP.



Fuente: Elaboración propia.

Para la implementación de los proyectos que realiza el IMIP es necesario establecer una vinculación con diferentes actores, aunque el Gobierno Municipal representa un rol importante para la ejecución de las acciones de este Instituto, se requiere que éste tenga alternativas de vinculación para la implementación de proyectos. Se partió de la premisa que la colaboración entre el IMIP y los diferentes actores legitiman sus acciones, uno de los problemas para esto es el reconocimiento de su trabajo, el cual se encuentra conectado con los medios de divulgación que el Instituto utiliza para difundir sus acciones.

Otro factor por considerar es la influencia que tienen determinados actores, como se mostró en el Diagrama 4.3; existen cinco actores que tienen una vinculación con el Instituto, ya sea de forma directa o indirecta. Sin embargo, se requiere considerar a los que intervienen en el desarrollo urbano, como es el caso del sector privado. Todo esto fortalecería al IMIP es su estabilidad Institucional, debido a que “la estabilidad institucional se basa en la capacidad para articular diferentes intereses y valores en el proceso democrático mediante redes de comunicación [o de colaboración]” (Castells, 2012, p. 36).

“El IMIP [...] [puede ser] una condición necesaria pero no es suficiente, a lo mejor no es necesaria ni suficiente” (Peña, comunicación personal, 2018); se requiere instituir una red donde el IMIP sea el actor clave de negociación, y como ejemplos se ubican los proyectos mencionados. Esto generaría la visión de ver al Instituto, ya no solo como un innovador sobre la planeación urbana como fue en los años noventa, sino en la política referido a ser un mediador de la negociación en el desarrollo urbano, y así proponer un nuevo método de esta planeación; es preciso no solo trabajar en la propuesta de instrumentos de planeación, sino en desarrollar un *lobby* para que éstos se implementen; esto es, el gran reto que tiene el IMIP (y otros Institutos Municipales), bien lo externalizó Dr. Sergio Peña, ¿cómo hacer converger la racionalidad técnica y científica del IMIP con las diferentes racionalidades?, y estas racionalidades enfocadas a la “racionalidad pragmática” que tienen los empresarios, políticos, etc. (Peña, comunicación personal, 2018).

Es necesario que internamente el IMIP se fortalezca, de modo que se preguntó a los funcionarios técnicos las propuestas que tenían para ello. Se tuvo que el 73 por ciento respondieron con una o más sugerencias. Más de la mitad iban enfocadas a temas internos, como es en la capacitación del personal; el mejoramiento del equipo técnico; la pluralidad de ideas; y asuntos administrativos, ya es el caso de prestaciones, mejor salario, entre otros. La segunda sugerencia fue ampliar la difusión de los trabajos que se realizan dentro del IMIP, para así tener un reconocimiento frente a los demás; seguido de otorgar mayor autoridad a éste en la toma de decisiones, así como mayor vinculación con la sociedad; otros temas que se reflejaron fue la necesidad de determinar su autonomía; y el tema de su financiamiento, el cual colocaron como eje central que el Instituto pudiera gestionar sus proyectos.

Esto reflejó la visión que tiene el personal técnico sobre los ejes en que el IMIP debe fortalecer, aunque la mayoría de ellos se centró en temas de recursos humanos. Por otro lado, dos sugerencias estaban encaminadas a la necesidad de compartir conocimiento con centros de estudio y de la creación de más investigaciones, de igual manera este punto lo sugirió el Dr. Javier Chávez; “el IMIP debería tener una plantilla de investigadores” (Chávez, comunicación personal, 2018). Se contempla que no es necesario establecer plantilla dentro del Instituto, sino tener mayor vinculación con la parte académica y así trabajar en conjunto en la elaboración de investigaciones.

Así como lo exteriorizó el ingeniero Nicolás López (comunicación personal, 2018), el IMIP no tiene todo el conocimiento que se pueda requerir para construir el municipio de Juárez; es ineludible que éste tenga vinculación con otros actores expertos e interesados en este tema. Ante esto, el Instituto debe difundir cuáles son sus objetivos; sus alcances; y limitaciones. El IMIP solo ha intervenido en una planeación-producto y no en una planeación-proceso, justo la transición entre estas dos planeaciones personifica su legitimidad y reconocimiento que la ciudadanía le otorgue.

El argumento de esta investigación no fue referido a calificar el trabajo desempeñado del IMIP, sino puntualizar los factores que han intervenido en su trayectoria para poder establecer y cumplir metas en la intervención urbana (macro y micro). Como ya se indicó, se encuentra directamente intervenido por la voluntad política que exista en la Administración Municipal, y por la intervención de grupos de interés que influyen en el desarrollo urbano municipal de Juárez, de ahí la importancia de que éste actor se un mediador en la negociación de las estrategias del desarrollo urbano municipal.

4.4. El futuro del IMIP

Para hacer converger a los diferentes actores un elemento que se presenta son los intereses de cada uno de ellos. Un resultado que dio las entrevistas fue la posición de cada uno de los miembros del Consejo Deliberativo del IMIP de Juárez y del Consejo Consultivo del IMPLAN Los Cabos, ya que las respuestas fueron dirigidas a un determinado tema o visión, como fue el caso de los actores gubernamentales que indicaron que el principal problema es la obtención de recursos para hacer obras públicas; la privada (en el caso del IMPLAN) sobre la importancia del

desarrollo en la construcción; la académica referido a la importancia de la vinculación para la construcción del conocimiento; y en la social, se tuvo diferentes respuestas, debido a que los actores entrevistados de estos sectores tiene diferente perfil, el del IMPLAN es parte de un asociación de profesionistas, su enfoque fue dirigido a temas de infraestructura y gestión, mientras que el sector del IMIP trabaja con un proyecto de organización vecinal, provocando que su enfoque fuera más concreto sobre la vinculación con el IMIP.

Por otro lado, a los entrevistados se les cuestionó la visión que tenían sobre el IMPLAN y el IMIP. Para esto, en primera instancia se hizo un contraste acerca de ésta por parte de los entrevistados del IMPLAN con el IMIP. Todos los actores entrevistados del IMPLAN tienen una perspectiva positiva sobre el futuro que tendrá este Instituto; señalando que se va a fortalecer y aun con la debilidad del financiamiento municipal reconocen la importancia que tiene el consenso en su consejo considerando la diversidad de sectores involucrados. Mientras que en el IMIP las respuestas fueron variadas. Algunos tienen un entusiasmo de que el Instituto va a seguir creciendo y mejorando, otros que depende totalmente de la voluntad política para su futuro, lo cual provoca que por un lado se pueda fortalecer su función; o por el otro, tener el riesgo a desaparecer, o seguir siendo “una figura decorativa” (Chávez, comunicación personal, 2018).

Un elemento que influye en esta perspectiva es la periodicidad de cada Instituto, su forma de instauración, y la dinámica de su consejo. El IMIP tiene más de veinte años de creación, mientras que el IMPLAN su instauración es más reciente, además de que el primero nace, como se describió en el capítulo III, a partir de la propuesta del presidente municipal Villarreal, y en el caso de Los Cabos fue por iniciativa de los diversos sectores que estaban interesados en la construcción de forma ordenada del municipio (Quintero, comunicación personal, 2018). Lo cual derivó que los miembros del Consejo Consultivo del IMPLAN consideran todos los sectores, mientras que en el IMIP la dinámica es diferente.

No se argumenta una evaluación de cuál de los dos Institutos se localiza en mejores condiciones, puesto que el contexto influye para determinar la función de cada uno de ellos. El detalle se encuentra cuando diferentes actores interesados en el tema de la planeación urbana negocian para un fin común, donde a su vez existe una organización de tipo democrática, como es el caso del Consejo Consultivo del IMPLAN, donde existe el mismo número de miembros por sectores.

Además, de relacionar la visión que se tiene cuando un Instituto Municipal es de reciente creación y uno con una trayectoria de más tiempo. Esto es, de este *nirvana institucional* se llega tanto a un deterioro de ser un actor innovador, como a una creciente dependencia de la voluntad política provocando una debilidad en su institucionalización, de ahí que se requiera fortalecerla.

En el caso más específico sobre la cuestión del panorama que se tiene sobre el IMIP. Existe una parte incierta sobre su futuro, se encontró principalmente al tema de la extrema dependencia económica y política que tiene el Instituto. En el caso económico, la ingeniera Rosario Díaz apuntó que “si no tiene el subsidio necesario, el recurso financiero necesario para llevar a cabo sus funciones, lo veo difícil que pueda llevar acciones realmente completas” (Díaz, comunicación personal, 2018). Incluso, ella argumentó la necesidad de reformar su ley orgánica ofreciendo mecanismos de obtención de más recursos.

Mientras en el caso de la política, se establece a partir de la diversidad de actores que se encuentran interesados en el desarrollo urbano municipal, tanto en el gobierno como en grupos privados. De modo que el IMIP aún se encuentra “sujeto a muchos vaivenes políticos” (Peña, comunicación personal, 2018). Un ejemplo de ello es la disminución de su recurso económico en el 2004 y que, en el 2017, con un cambio de partido político, se le diera un aumento. La voluntad política es un elemento determinante para la función y futuro del IMIP.

Para fortalecer al Instituto y así tener una legitimidad de su existencia es necesario que éste siga teniendo como finalidad el interés colectivo-público (Peña, comunicación personal, 2018); ser un mediador de comunicación entre los actores privados, academia, organizaciones y gubernamental con la población del municipio. Asimismo, preguntarse cuál es el papel que tiene que cumplir el IMIP en el desarrollo urbano municipal de Juárez.

Uno de los resultados obtenidos de la observación y de las entrevistas fue en replantearse la necesidad de un Instituto Estatal o Regional. La arquitecta Patricia Castillo mencionó que en un escenario deseable sería interesante que el IMIP evolucionara en influir en la toma de decisión del desarrollo urbano y en la construcción de un acercamiento con los condados cercanos a Ciudad Juárez, como es El Paso, Estados Unidos; es decir, que el Instituto construya metas de tipo regional.

En el caso de los Institutos Estatales, el ingeniero Vicente López indicó la necesidad de contar con estos tipos de institutos, aunque el de Chihuahua sería muy costoso por el tamaño que tiene (López, comunicación personal, 2018). Un ejemplo de ello es el que tiene el Estado de Guanajuato, Instituto de Planeación, Estadística y Geografía (Iplaneg), el cual tiene relación con la Ley de Planeación y con el gobierno del estado³⁶. No obstante, considerando como argumento el Artículo 115 de la Constitución el que tiene la facultad de la planeación urbana es el municipio, si bien el Estado tiene otras facultades, los Institutos de este tipo deben ser municipal o en su caso regionales.

Sin embargo, antes de plantear Institutos de planeación regionales, se debe de fortalecer a los municipios y los mecanismos que utilizan como política urbana. La propuesta que se apuntó se encuentra en 1) los componentes de negociación que la capacidad relacional que tiene el IMIP; 2) así como un cambio en la estructura de su Consejo Deliberativo; 3) en establecer mecanismos de financiamiento para no generar una dependencia de la voluntad política; 4) y en mayor involucramiento con la ciudadanía en temas de intervención urbana y del desarrollo urbano municipal de Juárez.

³⁶ Para más información consultar www.iplaneg.guanajuato.gob.mx/

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La facultad constitucional de elaborar e implementar el desarrollo urbano municipal es del municipio. Cada municipio mexicano tiene su propio contexto socio-espacial que hace que las dinámicas poblacionales, sociales, políticas y económicas influyan en procesos coyunturales. Como fue en el caso del desarrollo urbano en el municipio de Juárez; por su dinámica poblacional y una falta en la regulación de la planeación urbana ocasionó la necesidad de querer controlar el crecimiento urbano.

Uno de los mecanismos para esto fue la instauración de un instituto descentralizado y con autonomía que diera seguimiento, estudiara y propusiera mecanismos de planeación urbana en Ciudad Juárez: el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP). Para el año de su creación, este y los demás Institutos Municipales de Planeación fueron un ente innovador en la planeación urbana. Sin embargo, la voluntad política ha influido para el cumplimiento de sus funciones, provocado que haya tenido recortes presupuestales o intentos de desaparecerlos, como fue el caso del IMIP en el 2004.

Dicha voluntad política se encuentra inmersa dentro de la esfera del poder y de la capacidad relacional que tiene el IMIP, y en los actores involucrados en el tema de la planeación urbana municipal que han considerado el cómo y el valor de la forma de construir el municipio de Juárez, ya que “una expresión del poder: quien ostenta el poder (que a menudo no es quien gobierna) decide lo que es valioso” (Castells, 2012, p.55).

Sin embargo, surgió la pregunta ¿cuál o qué papel se espera que el IMIP cumpla?, esto referido tanto a la visión de sus funcionarios, del director general, y de todo aquel actor que interactúe de alguna forma con el Instituto; y en el trayecto de esta investigación se cuestionó ¿para qué sirve el IMIP? Para proponer una forma de respuesta a estas interrogantes fue necesario explicar una visión prospectiva del Instituto a través de esta capacidad relacional que permita establecer un trabajo colaborativo para el desarrollo urbano en el municipio de Juárez, considerando como elemento clave la negociación que genere el IMIP con los otros actores.

Se encontró, a partir del Diagrama 1.2, que la constitución del IMIP como instituto se encuentra representada en jerarquías (*hierarchies*) dentro de su Consejo Deliberativo y de la relación que tiene con el Gobierno Municipal, dirigidas a la toma de decisión que se realiza en

el Cabildo, ya que es el organismo que aprueba el presupuesto del Instituto, y en las diferentes direcciones administrativas del municipio, como es el caso principalmente de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas Municipales. Asimismo, estos actores se encuentran conectados con el IMIP a partir de contratos indirectos (*markets*), lo cual depende de la voluntad política de la administración de querer establecer un mecanismo de comunicación con el Instituto.

Asimismo, han existido otros tipos de *markets* dirigido a la vinculación que han tenido con otros actores, como fue el caso de los proyectos de “La Rodadora” y el “Arroyo del Indio”; a través de una relación temporal se establecieron mecanismos de cooperación donde el IMIP fue el principal motor. Aunque esta vinculación no fue de forma continua, es decir, fue sólo para determinados proyectos, se propone que esta no continuidad, o el no establecer redes (*networks*) es una debilidad que tiene el IMIP. Con esto se deduce, a partir de la propuesta de acción que propuso Giddens (2006) representada en el Diagrama 1.2, que el IMIP aún no es un actor de *obrar* debido a la falta de conexión con los diferentes actores y a la dependencia que existe con la voluntad política del presidente municipal.

Dicha fragilidad se encuentra representada en la relación que tiene con la comunidad (población de Juárez). Douglas North (1993) argumentó que las instituciones son creadas para disminuir la incertidumbre; se partió de la idea de que el IMIP fue creado para que existiera una planeación urbana descentralizada del Gobierno Municipal, además de ser un vínculo entre éste y la comunidad. No obstante, este lazo con la comunidad, dónde no necesariamente es con este gobierno sino con el mismo Instituto, ha sido de forma temporal y para determinados proyectos de intervención urbana.

Otro elemento observado en la organización del IMIP es la limitación informal que representa su Ley Orgánica, ya que es la base de la forma en que el Instituto realiza sus funciones; de ahí que se planteó la modificación de ésta en el ámbito de su obtención de recursos y de la forma de integración de los miembros del Consejo Deliberativo, además del proceso de elección del Director General como se propuso en el capítulo II.

Además de la falta de una permanente red y de su Ley Orgánica, ¿cuál ha sido la debilidad del IMIP para cumplir (en su totalidad) sus funciones³⁷? En términos de North (1993) y de Lascoumes y Le Galès (2014) el IMIP es un instituto, debido a que contiene reglas y normas que lo determinan, la dificultad es la forma de su institucionalización, es decir, la manera en ejecutar dichas reglas y procedimientos de su acción; y debido a que esto no ha permitido establecer la conformación de una red entre éste y otros actores.

Para ello, el Instituto debe precisar cuáles son las funciones que debe cumplir. Se percibió que se encuentran focalizadas en dar asesoramiento técnico, revisión de dictamen, elaboración (en pocos casos su implementación) de instrumentos de planeación, relación con la sociedad, y en temas de capacitación, esto último referido a los seminarios, talleres y la maestría que trabaja actualmente.

¿Qué rol debería desempeñar el IMIP en el desarrollo urbano municipal de Juárez? Como instituto de planeación descentralizado del Gobierno Municipal, el IMIP debe tener una comunicación horizontal en la toma de decisiones sobre la planeación urbana, que no sólo sea un consultor, sino que tenga una influencia directa en la implementación de las acciones urbanas. Por la parte de ser un instituto de investigación, la unión que tenga con la instancia académica es importante; como se apuntó, éste no tiene todo el conocimiento requerido en la construcción de la ciudad, aunque es un buen esfuerzo e iniciativa tener temas de capacitación, se parte de la idea de que debe establecer mecanismos de colaboración con este sector, más allá de la firma de un convenio.

En Ciudad Juárez se observó que existieron grupos de intereses que intercedieron en la construcción de la ciudad, además de la intervención del Gobierno Federal y Estatal a través de políticas y programas nacionales para el fomento de la economía del país; aunque el actor que más ha influido en esto es el Gobierno Municipal, incluso es en éste donde se ha reflejado el dominio de la voluntad política. No se indica que esta mediación en la planeación de esa ciudad fue correcta o incorrecta, sino que existen diferentes actores que es necesario que convergen para un objetivo en específico: el desarrollo urbano municipal.

³⁷ Considerando que es la intervención al desarrollo urbano municipal de Juárez.

Con una innovación en la estructura y acciones del IMIP para la planeación urbana se pueden instituir componentes de acción pública para incidir en el desarrollo urbano del municipio de Juárez. El Instituto no puede solo delimitarse a una ley orgánica y a manuales internos de funcionamientos, sino de ampararse frente a la toma de decisiones del Ayuntamiento municipal, para ello su legitimidad se basa en la vinculación con la participación ciudadana.

Esta innovación es a través de la conformación de una red donde el Instituto sea el motor de negociación; con esto no se propuso quitar esta facultad al municipio, sino de establecer una coordinación y colaboración de trabajo entre los diferentes actores. Esto basado en la relación que tiene el IMIP con otros actores, principalmente con el Gobierno Municipal, se analizó la existencia de una vinculación política-técnica entre estos actores basada en una racionalidad de los intereses de este gobierno y de algunos grupos, provocando obstaculizar la función del IMIP. Aquí lo importante que tendría que entender este Instituto es la racionalidad de cada actor para así poder establecer una negociación con ellos en las estrategias del desarrollo urbano municipal.

La esencia del IMIP es ser un actor que abogue por el interés público o colectivo (Peña, comunicación personal, 2018), de ahí que la participación ciudadana sea un elemento importante, la cual se encuentra representada en dos esferas: en su Consejo Deliberativo y en la vinculación que tiene con otros actores, principalmente con la población de Juárez. De ello, se propone la conformación de este consejo sea de forma más democrática y equitativa entre los sectores; y se concluye que el IMIP ha sido un medio de vinculación entre el gobierno (u otros actores) y la población, pero no es el medio de dicha vinculación, el cual tendría que ser. Aunque se tiene casos de éxito donde sí fue mediador a partir del proyecto que propuso, como fue el caso del “Arroyo del Indio”, esto no ha sido permanente.

¿Cómo [...] hacer que este IMIP tenga relevancia? (Peña, comunicación personal, 2018) La respuesta que se propone en esta investigación es fortalecer su proceso de institucionalización, para que así derive de un mayor reconocimiento social. La institucionalización del Instituto se encuentra débil por el peso que tiene el presidente municipal; la forma de su financiamiento; la integración de su consejo; y la manera de integración de la participación ciudadana, tanto en involucrar actores interesados en la planeación urbana como de la población, todo esto se encuentra representado en su Ley Orgánica, de modo que es necesario replantearla.

No existe un planteamiento que determine la función de los Institutos Municipales, ya que la instauración de cada uno de ellos se encuentra contextualizada, aunque sí se ubica en términos generales; el seguimiento y propuesta de la planeación urbana municipal. El objetivo del IMIP es elaborar investigaciones, analizar y proponer instrumentos de planeación dirigidos a explicar el contexto urbano en Ciudad Juárez. Sin embargo, el Instituto no puede quedarse con la figura de ser un consultor; tiene que ser el actor de negociador en la elaboración de estrategias.

La forma en que el IMIP puede hacerlo es a través de la conformación de una red, para que involucre las diferentes racionalidades que existen en la planeación urbana del municipio de Juárez, pero ¿cómo establecer que actores deberían de estar en dicha red?, ¿a quién le toca construir esta ciudad o las ciudades?, el ingeniero Vicente López mencionó que en las mesas deben de estar todos los actores que tengan que participar, aquellos que sean afines al tema de que se esté tratando (López, comunicación personal, 2018); en parte esto es cierto, sin embargo, la construcción de la ciudad le corresponde a todos, por ello la importancia de que el IMIP sea un actor clave, e incluso de representación, de la población de Ciudad Juárez.

De modo que, se desarrollaron tres propuestas a trabajar para su fortalecimiento:

1. La democratización en la toma de decisión. En primera instancia se tiene la voluntad política del presidente municipal y Cabildo para sostener al IMIP, de ahí que se tenga que modificar la Ley Orgánica del Instituto en específico en los artículos que señala la capacidad relacional que tienen estos actores, como es el caso del Artículo 2 Fracción III, dónde señala que el presidente municipal podrá encargar al IMIP, proyectos y programas que considere necesario. Este párrafo fue agregado en el 2004, justo cuando hubo un cambio político en la administración municipal. Otra modificación que hubo, como ya se dijo, fue la forma de otorgar financiamiento económico la cual se centra en lo que el Ayuntamiento (Cabildo) considere necesario.

Otro artículo por innovar es el quinto, referido a los miembros del Consejo Deliberativo. No se propone eliminar el poder que tiene el municipio (personificado en el Cabildo) en temas de planeación urbana, ya que en el Artículo 115 de la Constitución indica que es el único que tiene la facultad de implementar esta planeación, sino de establecer líneas de acción de forma horizontal. La propuesta radica en el poder que se le da a la figura del presidente municipal, principalmente por ser el presidente del Consejo y ser el único que tiene voto de calidad.

Es necesario que dentro de este Consejo se encuentre la figura del presidente municipal, pero no que sea el motor de éste. Un ejemplo de ello es el Consejo Consultivo en el IMPLAN Los Cabos. El IMPLAN se conforma por dos órganos decisorios, la Junta de Gobierno y el Consejo Consultivo; en el IMIP de Juárez estas dos figuras están representadas en su Consejo Deliberativo. ello no implica la necesidad de entablar otro órgano decisorio sino replantear el existente.

El Consejo Consultivo del IMPLAN se encuentra conformado por 20 miembros, divididos en cuatro sectores: el académico, privado, gubernamental y el social; cada uno representa cinco espacios dentro de él. El mecanismo de incorporación de los miembros en el IMPLAN Los Cabos es a través de hacer una petición a la Junta de Gobierno, pero para ello los demás sectores deben de ocupar un espacio; por ejemplo, si el sector privado desea una “silla” en el Consejo se requiere que el gubernamental, académico y social ocupan de igual forma un lugar, para que así sea equiparable el número de miembros dentro del consejo (González, comunicación personal, 2018).

El primer obstáculo que se localizó en el Consejo Deliberativo del IMIP, es el decreto que se determina en su ley anteponiendo quienes conforman los ciudadanos. Aunque no se descarta la idea de que son actores interesados en el tema de la planeación urbana, sí debería existir un mecanismo más abierto y estar señalado por sectores y no por actores, además de que el presidente municipal no tenga el voto de calidad. Sí se encuentra ciudadanizado este Consejo, pero su proceso de incorporación no fue de forma democrática.

El segundo fue el desarrollo de los temas que se discuten en las sesiones. Aunque las líneas que más se desarrollaron fueron los temas técnicos para los acuerdos se encontró focalizada en las finanzas, principalmente en su informe de avance. Incluso, en aspectos más de observación

en la revisión de las minutas, el espacio que se ocupó para dichos informes (incluso la parte administrativa) fue más que la parte técnica. Aunque en promedio las sesiones de este consejo duraron dos horas, se contempla que sus sesiones deben de ser precisas y de toma de decisión, puesto que se manda (debería) junto con la convocatoria los informes y temas a tratar; no pueden tener una duración más extensa porque sería pesado para los miembros de cualquier Consejo el desarrollo de los temas³⁸.

Asimismo, la toma de decisión del Consejo no debe recaer en el tema administrativo, sino en la operatividad de los proyectos que el IMIP propone. No es que la parte administrativa o de finanzas no sea relevante, sino que en el consejo debe priorizar la parte técnica. Una propuesta para ello es se tenga un tiempo establecido para el tema administrativo del IMIP, y junto con la convocatoria para la sesión se debería mandar el informe general sobre ello para que el día de la sesión solo se exponga en forma de comentarios y dudas que tengan los miembros y se apruebe o no el informe.

2. Su financiamiento. Antes del 2004, el IMIP tenía una estabilidad financiera a través de un presupuesto fijo del 1.25 por ciento del presupuesto anual municipal, permitiendo tener áreas de trabajo dentro del IMIP de participación social. De ahí que se parte como propuesta que el IMIP obtenga un porcentaje base del presupuesto anual del municipio.

Además, es necesario recurrir a medios alternos de obtención de recursos, un medio que actualmente utilizan es la venta de productos que realizan. Una de las propuestas por parte del Dr. Javier Chávez es que el Instituto se convierta en el consultor de la ciudad; es decir, poder vender servicios de consulta. Sin embargo, se parte de que la venta de productos o servicios no es suficiente para el financiamiento del Instituto, además que los productos generados dentro del institutos son de recursos público, los cuales deberían ser públicos.

Un importante resultado que se obtuvo tanto de las recomendaciones que hicieron los funcionarios técnicos del IMIP como en las entrevistas de ambos institutos fue el tema de la gestión. Los Institutos Municipales deben de asumir la responsabilidad de poder gestionar sus

³⁸ Este argumento se basa en la entrevista realizada al arquitecto Ricardo Quintero, representante del sector social en el Consejo Consultivo y Junta de Gobierno del IMPLAN Los Cabos; dónde mencionó que es cansado que las sesiones duren mucho tiempo porque al final se pierde la atención de las presentaciones que se realizan.

proyectos, para ello deben de tener a un funcionario responsable de buscar y encontrar mecanismos de financiamiento; es importante que el IMIP obtenga recursos externos para determinados proyectos, como fue el caso del Arroyo del Indio donde se contó con recursos de la FECHAC.

La voluntad política ha influido en la obtención de recursos para el IMIP. Aunque se determina en su ley el mecanismo de brindar recursos económicos por parte del Gobierno Municipal, si existe un cambio en ella se puede plantear una disminución, como sucedió en el 2004. Fue complicado proponer una forma de “candado” a esta voluntad política, la única vía es delimitar el poder que tiene la figura del presidente municipal en la función del Instituto.

3. Fortalecer la relación que tiene el IMIP con los demás actores, ya que puede ser un contrapeso a la voluntad política de la administración municipal. Ésta se estableció en la participación ciudadana enfocada en los actores interesados en el tema de la planeación urbana y en la población en Juárez. Existe una conexión entre el proceso de institucionalización del IMIP y la participación, exteriorizado en la acción pública del mismo instituto, en específico en el modo de negociación que éste puede desarrollar en las estrategias del desarrollo urbano.

Aunque en el cuestionario se tuvo como resultado en términos generales que la relación del IMIP con diferentes actores es buena, en las sugerencias se recomendó mayor vinculación con la sociedad. Se parte de que esta relación debe ir más allá de dar recomendaciones, y ser un motor en la vinculación entre la sociedad y los entes gubernamentales y privados.

La finalidad de establecer mecanismos de participación es para legitimar y fortalecer al IMIP; es necesario instaurar enlaces estratégicos para planear, mejorar y adelantarse a acciones que puedan provocar problemas urbanos (Anaya, comunicación personal, 2018). Asimismo, se debe establecer una visión más completa considerando diferentes actores, aunque para el planteamiento que se expone, el IMIP debe representar ser el actor estratégico a través de la negociación a partir del consenso de todos los actores. Principalmente, se requiere retomar la parte social dentro del IMIP para incorporar la participación ciudadana e intervención en las comunidades a través de la visión de una acción pública urbana.

Finalmente, se dedujo que el rol que tiene el IMIP es aquel que su misma institucionalización determine. Aunque el principal eje que debe tener es en formular estrategias de implementación

en la planeación urbana; es decir, representar un nuevo método de planeación-proceso colaborativo para involucrar a los diferentes actores interesados e involucrados en ella. A partir de formular una red y de ser un innovador político referente para poseer la capacidad relacional en la negociación que se desarrolle en la planeación urbana.

El IMIP no sólo debe instaurar sus mecanismos de coordinación más allá de una ley orgánica, y de una descentralización de recursos y de técnicas de investigación, sino que debe centrarse en un nuevo método para planeación urbana en el municipio de Juárez, incluso considerar y analizar, no copiar, las experiencias de otros países como es el caso de Medellín, Colombia y su propuesta de *Urbanismo social*³⁹, o el de Curitiba, Brasil, lugar donde se generó la idea de la creación de estos tipos de institutos.

³⁹ A partir del contexto de violencia que se tuvo en Medellín se construyó con la transformación de ese espacio teniendo como eje central beneficiar a la ciudadanía mediante un modelo que incluía la promoción de la equidad territorial, la inversión social, promoción de la participación ciudadana y una gestión institucional, véase Montoya Restrepo Nataly. (2014) *Urbanismo social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos*. Estudios Políticos. Núm. 45, julio-diciembre. Instituto de Estudios Políticos, Medellín. Colombia. pp. 205-222.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Arroyo, M. (2009) “Alternancia política y fomento económico en Chihuahua, 1980-1995” *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 18 (36), 168-222.
- Arzaluz S. (2005) “La utilización del estudio de caso en el análisis local”. *Región y Sociedad*. Vol. 17 (32) pp. 107-144.
- Bassols, M. (2006) “Los entresijos del poder urbano”, en Bassols, M. (coord.): *Explorando el régimen urbano en México. Un análisis metropolitano*. (pp. 27-59). Tijuana / México, DF: El Colegio de la Frontera Norte / Universidad Autónoma Metropolitana.
- Bassols, M. y García, R. (2009) “Capítulo IV. La construcción democrática de las políticas sociales urbanas en las ciudades mexicanas: Una mirada a los Institutos Municipales de Planeación”. En García del Castillo, R. y Bassols, M. (Coord.) *Políticas urbana y su impacto en el desarrollo social en México*. (139-169). Centro de Investigaciones y Docencias Económicas CIDE.
- Cabrero, E. (2013). *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Castells, M. (2012) “El poder en la sociedad red” en *Comunicación y poder*. (33-85) México. Siglo XX editores.
- Cital, P. (2005) “Desarrollo Urbano”. En Luis Cervera *Diagnóstico geo-socioeconómico de Ciudad Juárez y su sociedad*. El Colegio de la Frontera Norte – Instituto Nacional de las Mujeres.
- Coffey, A. y Atkinson, P. (2003) *Encontrar el sentido a los datos cualitativos: Estrategias complementarias de investigación*. Medellín. Universidad de Antioquia.
- Correa, G. y Rozas P. (2006) *Desarrollo urbano e inversiones en infraestructura: elementos para la toma de decisiones*. Santiago de Chile. CEPAL. División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- De La Garza, E. (2005, enero-marzo). Neoinstitucionalismo, ¿opción ante la elección racional? Una discusión entre la Economía y la Sociología. *Revista Mexicana de Sociología*. 42(1) 163-203.
- Flyvbjerg, B. (1998) *Rationality and Power Democracy in Practice*. Traslated by Steven Sampson. Chicago. The University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. (2002, summer). “Bringing Power to Planning Research: One Researcher’s Praxis Story”. *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 21(4) 353-366.
- Flyvbjerg, B. (2006) “Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso”. *Reis*. Vol.106 (4) pp.33-62.
- Forester, J. (1984 Jan-Feb) “Bounded Rationality and the Politics of Mudding Through”. *Public Administration Review*. Vol. 44(1) pp23-31.
- Fuentes, C. (2004). “El mercado formal e informal del suelo en ciudad Juárez. en Gabriel Balderas Ramo”. *Población. Servicios y marco construido* (pp.49-66) Red Nacional de Investigación. Puebla.
- García, R. (2009) “Introducción”, En García del Castillo, R. y Bassols, M. (Coord.) *Políticas urbana y su impacto en el desarrollo social en México*. (9-11). Centro de Investigaciones y Docencias Económicas CIDE.
- García, V. (2004). “La creación del Instituto Municipal de Investigación y Planeación. El problema de la articulación de intereses”. En Padilla H. (coord.) *Cambio político y participación ciudadana en Ciudad Juárez*”. (pp.247-282) Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- García, V. (2005, abril). “La planeación urbana en Ciudad Juárez”. *Avances*. (83). Universidad

- Autónoma de Ciudad Juárez. Instituto de Ciencias Sociales. Administración. Coordinación de investigación.
- Giddens, A. (2006) “Elementos de la teoría de la estructuración”. En *La constitución de la sociedad* (pp. 39-75) Amorrortu Editores, Bs. As.
- Guillén, T. (2002) “Instituto municipal de investigación y planeación de Ciudad Juárez”. En Cabrero Enrique. *Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México*. (pp. 263-277). Centro de investigaciones y Docencia Económicas (CIDE)/Premio Gobierno y Gestión Local.
- Gualini, E. (2002) “Institutional Capacity Building as an Issue of Collective Action and Institutionalisation: Some Theoretical Remarks”. En Cars G., Healey P. Madanipour A. y Madalhães C. *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. (29-44). Burlington. USA. Ashgate Publishing Company.
- Hammersley, M. y Atkinson, P. (1994) *Etnografía, Métodos de Investigación*. México. Ediciones Paidós Básica.
- Healey, P. (2003) Collaborative Planning in Perspective. *Sage Publications*, 2, 101-123.
- Herrera L. (2010) *Juárez: el desgobierno de la ciudad y la política de abandono. Miradas desde la frontera norte de México*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) (2014). Índice de Competitividad Urbana 2014. ¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México.
- Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) (2010) *Quince años de planeación institucional. Una mirada retrospectiva y proyectos realizados por el IMIP*.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2014) *Sociología de la acción pública*. Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales. Colegio de México. México.
- Llera, F. (2005) “El Paso del Norte Region: Who governs the Urban Planning Process?” En Fuentes C. y Peña S. (Coord.) *Planeación binacional y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos*. El Colegio de la Frontera Norte; y UACJ. pp.101-132.
- Martí, M. Blanco, I. Parés M. y Subirats J. (2016). “Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso”, en Rofman, Adriana (ed.): *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. (pp. 27-52). Buenos Aires: Ediciones UGNS.
- Merino, M. (2007) *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. México. Nostra Ediciones.
- Mizrachi Y. (1995) “Las elecciones de 1995 en Chihuahua”. Centro de Información y Docencia Económica A.C. (73-81).
- Montoya N. (2014) Urbanismo social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos. Estudios Políticos. Núm. 45, julio-diciembre. Instituto de Estudios Políticos, Medellín. Colombia. pp. 205-222.
- Natera, A. (2005) “Nuevas estructuras y redes de gobernanza”. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 67 (4) pp.755-791.
- North, D. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Padilla, H. (2005) “Política y cooperación fronteriza en la región Paso del Norte, los casos de Ciudad Juárez y El Paso”. En Salas J. *Nuevos estudios sobre agua y medio ambiente en Ciudad Juárez. Volumen II*. (pp.63-140). Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

- Padilla, H. (2009) “Medio ambiente y servicios urbanos en Ciudad Juárez”. *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*. 18(36) 78-98.
- Palma, F. (2007) *La participación social en la planeación del desarrollo urbano. Caso Nezahualcóyotl, Estado de México*. Porrúa-UNAM.
- Peña, S. (2011) “Recent Trends and Practice in Spatial Planning in Mexico. The Municipal Planning and Research Institutes”. *Gestión y Política Pública*, vol. 21(2), pp. 407-449.
- Pradilla, E. (2005) “La extinción de la planeación urbana”. *CIUDADES*. Núm. 66. Abril – junio. RNIU. Puebla. México. pp.2-9.
- Santiago G. (2015) *Políticas federales e intervención empresarial en la configuración urbana de Ciudad Juárez 1940-1992*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y El Colegio de Michoacán.
- Stake, R. (2000) (Second Edition) “Case studies”. In Norman Denzin and Yvonna Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research*. (pp.435-454) Newbury Park, CA: Sage.
- Stewart M. (2002) “Compliance and Collaboration in Urban Governance”. En Cars G., Healey P. Madanipour A. y Madalhães C. *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. (149-167). Burlington. USA. Ashgate Publishing Company.
- Reynoso R. y Villafuente M. (2009). Manual básico para la Administración Pública Municipal. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Taylor M. (2002) “Is Partnership Possible? Searching for a New Institutional Settlement” En Cars G., Healey P. Madanipour A. y Madalhães C. *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. (106-124). Burlington. USA. Ashgate Publishing Company.
- Taylor, S. J. y Bodgan, R. (1986). *Introducción a los métodos cualitativos de la investigación. La búsqueda de significados*. Buenos Aires. Editorial Paidós 1995.
- Vela F. (2001) “Un acto metodológico básico de la investigación social: La entrevista cualitativa” pp.63-91, en María Luisa Tarrés (coord.) *Observar, Escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. Porrúa- COLMEX-FLACSO, México.
- Ward, P. (1999) “Del clientelismo a la tecnocracia: cambios recientes en la gobernabilidad y política social municipal en México”. En Ribeiro y López (coordinadores), *Políticas sociales sectoriales: tendencias actuales* (99-136). México, UANL.
- Williamson, O. (2013) *Las instituciones económicas del capitalismo*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Ziccardi, A. (2007) “La planeación urbana municipal, ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local?” En E. Cabrero Mendoza (coord.) *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción* (pp.129-154) Porrúa-CIDE. Primera reimpression.

DOCUMENTOS OFICIALES CONSULTADOS:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2016) Vigésima primera edición. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México.
- Historia de Reformas del H. Congreso (2013) Ley Orgánica del Instituto Municipal de Investigación y Planeación del Municipio de Juárez, Chihuahua.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018) Censo Nacional de Población y Vivienda de 2000 y 2010, *Conteo de Población y Vivienda de 1995 y 2005. Programa de la Industria Manufacturera, Maquila y de Servicios de Exportación (IMMEX)*.
- Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) “Plan de desarrollo urbano 2001”;

“Plan de desarrollo 2010”; y Plan de desarrollo 2013”.

Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) (2016) “Atlas de Riesgos Naturales y Atlas de Riesgos Antropogénicos”.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (1993). Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Instituto Municipal de Investigación y Planeación del Municipio de Juárez (LOIMIP), 1995, 2004, 2005, 2007 y 2013.

NOTAS PERIODÍSTICAS:

Carrasco, H. (2015 martes 24 noviembre) “Hay 4 mil casas al suroriente, fuera del límite de la ciudad”. *El Diario* (línea) http://diario.mx/Local/2015-11-23_59f59140/hay-4-mil-casas-al-suroriente-fuera-del-limite-de-la-ciudad/

Castañón A. y Olivas J. (2015 jueves 03 diciembre) “Un retroceso desaparecer IMIP; plantean rescate”. *El Diario* (línea). Recuperado de http://diario.mx/Local/2015-12-02_fede3bb7/un-retroceso-desaparecer-imip-plantean-rescate/

Olivas, J. D. (2014, viernes 19 de diciembre) “Por falta de fondos incumple IMIP pago a proveedores”. *El Diario* (línea). Recuperado de http://diario.mx/Local/2014-12-19_cdd69c88/por-falta-de-fondos-incumple-imip-pago-a-proveedores/

Rodríguez, S. (2017 lunes 23 octubre) “Una lucha del Municipio que terminó en deuda”. *El Diario* (línea) en diario.mx/Local/2017-10-22_226b2221/una-lucha-del-municipio-que-termino-en-deuda/

PÁGINAS WEB CONSULTADAS:

Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación, AMIMP. (2017) Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación. Recuperado de <https://www.amimp.org.mx/institutos>

Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) (20 de noviembre de 2016) *Instituto Municipal de Investigación y Planeación*. Recuperado de <http://imip.org.mx/Beta>

Instituto Electoral Estatal de Chihuahua. resultados computacionales de las elecciones de 1998-2016. Recuperado en <http://www.ieechihuahua.org.mx/>

Instituto de Planeación, Estadística y Geografía, (Iplaneg) (2018) Instituto de Planeación, Estadística y Geografía. Recuperado en www.iplaneg.guanajuato.gob.mx

MINUTAS:

Minuta de la Sesión 14 de Marzo del 2007 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión 12 de Septiembre del 2007 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión 23 de Noviembre del 2007 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión 23 de Enero del 2007 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión 7 de Agosto del 2007 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión Extraordinaria del 18 de Diciembre del 2007 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión 14 de Mayo del 2007 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión 10 de Diciembre del 2008 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión 16 de Enero del 2008 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión 12 de noviembre del 2008 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión 12 de Marzo del 2008 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión 30 de Mayo del 2008 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión VIII Ordinaria del 18 de Noviembre del 2009 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión VIII Ordinaria del 7 de Diciembre del 2010 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión III Ordinaria del 19 de Mayo del 2010 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión IV Ordinaria del 14 de Julio del 2010 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión II Ordinaria del 17 de Marzo del 2010 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión I Ordinaria del 20 de Enero del 2010 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión Extraordinaria del 7 de Septiembre del 2011 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión - Extraordinaria del 8 de Junio del 2011 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión Extraordinaria del 27 de abril del 2012 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión III Ordinaria del 16 de Mayo del 2012 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión VI Ordinaria del 7 de Noviembre del 2012 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión IV Ordinaria del 10 de Agosto del 2012 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión V Ordinaria del 30 de Octubre del 2013 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión IV Ordinaria del 21 de Agosto del 2013 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión I Ordinaria del 23 de Enero del 2013 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión III Ordinaria del 6 de Junio del 2013 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión III Ordinaria del 25 de Junio del 2014 del Consejo Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

Minuta de la Sesión IV Ordinaria del 18 de Octubre del 2017 del Consejo Consultivo del

Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).
Minuta de la Sesión V Ordinaria del 13 de Diciembre del 2017 del Consejo Consultivo del
Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

ENTREVISTAS REALIZADAS:

- Arq. Horacio González Andujo (comunicación personal, 2018). Por Ivonne Irais Ramírez Navarro [trabajo de campo] La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez.
- Arq. Julián Rodríguez (comunicación personal, 2018). Por Ivonne Irais Ramírez Navarro [trabajo de campo] La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez.
- Arq. Luis E. Martínez Chávez (comunicación personal, 2018). Por Ivonne Irais Ramírez Navarro [trabajo de campo] La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez.
- Arq. Patricia Castillo Alvarado (comunicación personal, 2018). Por Ivonne Irais Ramírez Navarro [trabajo de campo] La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez.
- Arq. Ricardo Quintero (comunicación personal, 2018). Por Ivonne Irais Ramírez Navarro [trabajo de campo] La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez.
- Dr. Javier Chávez (comunicación personal, 2018). Por Ivonne Irais Ramírez Navarro [trabajo de campo] La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez.
- Dr. Sergio Peña (comunicación personal, 2018). Por Ivonne Irais Ramírez Navarro [trabajo de campo] La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez.
- Ing. María del Rosario Díaz Arrellano (comunicación personal, 2018). Por Ivonne Irais Ramírez Navarro [trabajo de campo] La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez.
- Ing. Heliberto Anaya (comunicación personal, 2018). Por Ivonne Irais Ramírez Navarro [trabajo de campo] La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez.
- Ing. Nicolás López Duarte (comunicación personal, 2018). Por Ivonne Irais Ramírez Navarro [trabajo de campo] La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez.
- Ing. Vicente López Urueta (comunicación personal, 2018). Por Ivonne Irais Ramírez Navarro [trabajo de campo] La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez.
- Ing. Víctor Vargas Castillo (comunicación personal, 2018). Por Ivonne Irais Ramírez Navarro [trabajo de campo] La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez.

- Lic. Alberto Villada (comunicación personal, 2018). Por Ivonne Irais Ramírez Navarro [trabajo de campo] La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez.
- Lic. Claudia Arreola (comunicación personal, 2018). Por Ivonne Irais Ramírez Navarro [trabajo de campo] La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez.
- Lic. Iván Montañez Gálvez (comunicación personal, 2018). Por Ivonne Irais Ramírez Navarro [trabajo de campo] La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez.
- Lic. Lilia Ana Méndez Rentería (comunicación personal, 2018). Por Ivonne Irais Ramírez Navarro [trabajo de campo] La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez.
- Mtro. Alfredo Morales (comunicación personal, 2018). Por Ivonne Irais Ramírez Navarro [trabajo de campo] La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez.
- Regidor José Ubaldo Solís (comunicación personal, 2018). Por Ivonne Irais Ramírez Navarro [trabajo de campo] La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez.

ANEXOS

ABREVIATURAS

COLEF. - Colegio de la Frontera Norte
 CONAGUA. - Comisión Nacional de Agua
 CPEUM. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 FCPC.- Frente Cívico de Participación Ciudadana
 FECHAC. - Fundación del Empresario Chihuahuense
 IMIP. - Instituto Municipal de Investigación y Planeación
 IMMEX. - Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación
 IMPLAN. – Instituto Municipal de Planeación
 INEGI. - Instituto Nacional de Estadística y Geografía
 Iplaneg. - Instituto de Planeación, Estadística y Geografía
 LOIMIP. – Ley Orgánica del Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Juárez
 OPI. – Organización Popular Independiente
 PAN. - Partido Acción Nacional
 PCDP. – Partido de Comité de Defensa Popular
 PDUS. - Plan de Desarrollo Urbano Sostenible 2016
 PIF. - Programa Industrial Fronterizo
 PRI. - Partido Revolucionario Institucional
 Pronaf . - Programa Nacional Fronterizo
 SEDESOL. - Secretaría de Desarrollo Social
 SIGEM. - Sistema de Información Geográfica Municipal
 TCPoblación. - Tasa de crecimiento de la población
 TCvivienda. - Tasa de crecimiento de la vivienda
 UACH. - Universidad Autónoma de Chihuahua
 UACJ. - Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
 ZOET. - Zonificación del Ordenamiento Ecológico del Territorio

INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN ELABORADOS POR EL IMIP

Periodo	Clasificación	Tipo	Nombre
1999	Estadística	SIGEM	Sistema de Información Geográfica Municipal
2000	Plan	Plan Parcial	Regularización de la zona de El Mezquital
2000	Plan	Plan Comunitario	Mejoramiento Barrial Zona Casa
2000	Plan	Plan Parcial	Plan Parcial Zona Poniente
2000	Proyecto Arquitectónico	Proyectos arquitectónicos	Parque Kolping
2001	Estadística	Encuesta	Encuesta especial sobre incidencia delictiva 2001
2001	Plan	Plan Parcial	Plan Parcial Zona Sur poniente
2001	Plan	Plan Comunitario	Mejoramiento barrial Kolping
2001	Plan	Plan Parcial	Plan Parcial zona sur - Lote Bravo
2001	Plan	Plan Comunitario	Mejoramiento Barrial CUI
2002	Estadística	Radiografía	Radiografía Socioeconómica del Municipio de Juárez
2002	Plan	Plan Parcial	Plan maestro Salvarcar

2002	Plan	Plan Parcial	Plan Parcial zona de integración ecológica
2002	Plan	Plan	Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la Reserva "San Isidro-Zaragoza"
2002	Proyecto Arquitectónico	Proyectos arquitectónicos	Nomenclatura y numeración de las calles del municipio de Juárez, Chih
2003	Estudio	Estudio	Territorios de pobreza. Estudios urbanísticos y ambientales en 3 barrios de Ciudad Juárez
2003	Estudio	Estudio	Modelo de ordenamiento ecológico para la Sierra de Juárez, Chihuahua
2003	Plan	Plan Comunitario	Mejoramiento barrial Don Bosco (col. 16 de sept)
2003	Plan	Plan Comunitario	Mejoramiento barrial Santa Maria
2003	Plan	Plan Comunitario	Mejoramiento barrial Socosema
2003	Plan	Plan Parcial	Plan Parcial de la zona oriente - Zaragoza
2004	Plan	Plan Comunitario	Mejoramiento Barrial El Retiro
2004	Plan	Plan Parcial	Plan Parcial Ojitos
2004	Plan	Plan Parcial	Plan parcial el barreal - oriente San Isidro
2005	Plan	Plan	Plan de contingencia para el municipio de Juárez
2005	Plan	Plan Comunitario	Mejoramiento barrial La Plutarco
2005	Plan	Plan	Plan Parcial Reserva de crecimiento "Oriente XXI"
2005	Atlas	Atlas	Atlas de Riesgo Naturales y Atlas de Riesgos Antropogénicos
2006	Estudio	Análisis	Análisis para el fomento del desarrollo del desarrollo industrial de la MIPYME y diseño conceptual de parque industrial para su apoyo en Ciudad Juárez
2006	Estudio	Análisis	Análisis estructural del empleo en Ciudad Juárez, Chih.
2006	Plan	Plan Comunitario	Mejoramiento Barrial La Presa
2007	Cartografía	Cartografía	Tecnología lidar foto área
2007	Plan	Plan Comunitario	Mejoramiento Barrial Pancho Villa
2007	Proyecto Arquitectónico	Proyectos arquitectónicos	Centro civico Paso del Norte
2008	Estadística	Proyecciones	Proyecciones Demográficas para Ciudad Juárez 2015-2025
2008	Estadística	Estudio	Camino de igualdad
2008	Plan	Plan Comunitario	Mejoramiento barrial Manuel Valdez
2009	Cartografía	Estación	Estación base de referencia de monitoreo GPS
2009	Estadística	Encuesta	Encuesta de percepción ciudadana de a calidad urbana, Ciudad Juárez, 2009
2009	Estudio	Estudio	Predios destinados a equipamiento en poligonos de pobreza
2009	Estudio	Estudio	Fortalecimiento de la agencia de desarrollo urbano
2009	Plan	Plan Comunitario	Mejoramiento Barrial El Papalote

2009	Estadística	Estudio	Estudio de indicadores para la apreciación cuantitativa del desarrollo urbano de la Ciudad de Juárez, Chih.
2010	Estudio	Diagnóstico	Diagnóstico espacial de incidentes viales en Ciudad Juárez, 2009
2010	Plan	Plan Comunitario	Mejoramiento Barrial Manuel J. Clouthier
2010	Programa	Programa de acompañamiento social	Apropiación de espacios KM 29, Villarrel y Gladiolas
2010	Programa	Programa de acompañamiento social	Programa de apropiación de espacios públicos
2011	Estudio	Diagnóstico	Diagnóstico Geoestadístico de Muertes Violentas y/o Accidentales de Municipio de Juárez, Chihuahua, 2010
2011	Estudio	Diagnóstico	Diagnóstico espacial de incidencia delictiva en Ciudad Juárez, mayo-julio 2010
2011	Estudio	Diagnóstico	Diagnóstico espacial de incidentes viales en Ciudad Juárez, 2010
2011	Proyecto Arquitectónico	Anteproyecto arquitectónico	Corredor ecoturístico de la sierra de Juárez
2011	Proyecto Arquitectónico	Proyectos arquitectónicos	Parque urbano Galgódromo
2012	Estudio	Diagnóstico	Diagnóstico espacial de incidencia delictiva y muertes por causa externa en Ciudad Juárez 2005-2010
2012	Estudio	Diagnóstico	Diagnóstico espacial de incidencia delictiva y muertes por causa externa en Ciudad Juárez 2010
2013	Estadística	Radiografía	Radiografía Socioeconómica del Municipio de Juárez
2014	Estadística	Actualización	Actualización diagnóstica sociodemográfica y económica del programa de desarrollo urbano de Ciudad Juárez, Chih.
2014	Plan	Plan	Plan Maestro de desarrollo urbano del Centro Histórico de Ciudad Juárez
2016	Plan	Plan	Plan de Desarrollo Urbano Sostenible 2016 (PDUS)
2018	Proyecto Arquitectónico	Plaza	Plaza memorial de las mujeres
2018	Proyecto Arquitectónico	Plaza	Plaza de la mexicanidad
2018	Proyecto Arquitectónico	Proyectos arquitectónicos	Parque Urbano ExHipódromo
1996-2006	Estudio	Estudio	Zona del PRONAF
1996-2006	Proyecto Arquitectónico	Proyectos arquitectónicos	Mejoramiento de equipamiento barrial
1996-2006 Y 2009	Proyecto Arquitectónico	Proyectos arquitectónicos	Estudios y proyectos arquitectónicos centro histórico

2000, 2001, 2002 y 2003	Estadística	Estudio	Compendio estadístico de incidencia delictiva
2000, 2002 a 2011	Concurso	CONCURSO	CONCURSO DE FOTOGRAFÍA URBANA JUARENSE DEL IMIP
2000, 2003 y 2011	Proyecto Arquitectónico	Proyectos arquitectónicos	Mejoramiento de equipamiento urbano en la ciudad
2000, 2007, 2008 y 2011	Proyecto Arquitectónico	Proyectos arquitectónicos	Mejoramiento de parques urbanos
2000-2003	Proyecto Arquitectónico	Proyectos arquitectónicos	Plan Maestro para Reservas territoriales tierra nueva
2000-2005	Proyecto Arquitectónico	Proyectos arquitectónicos	Escuela de mejoramiento social de menores
2001, 2004, 2005, 2006 y 2009-2011	Proyecto Arquitectónico	Proyectos arquitectónicos	Imagen urbana y movilidad
2001, 2004, 2005, 2007 y 2010	Plan	Estudio	Plan Maestro del Río Bravo
2001-2004	Proyecto Arquitectónico	Proyectos arquitectónicos	Parque oriente Tierra Nueva
2003 y 2010	Plan	Plan	Plan de Desarrollo Urbano
2004 y 2005	Estudio	Estudio	Proyecto de mejoramiento de las localidades rurales seguimiento, estrategia y diagnóstico
2004-2005	Proyecto Arquitectónico	Anteproyecto arquitectónico	Macrobiblioteca y red de centros de tareas
2004-2006	Proyecto Arquitectónico	Proyectos arquitectónicos	Proyecto arquitectónico Acequia del pueblo
2005 y 2009	Estudio	Estudio	40 polígonos de pobreza y actualización
2005 y 2009	Plan	Estudio	Plan integral de actuación municipal para prevenir la inseguridad
2005 y 2009	Programa	Estudio	Programa de mejoramiento integral y consolidación social en el arroyo del Indio
2006 y 2008	Proyecto Arquitectónico	Proyectos arquitectónicos	Parques en zonas marginadas
2007 y 2008	Proyecto Arquitectónico	Proyectos arquitectónicos	Proyecto arquitectónico Arroyo del Indio

GUION DE ENTREVISTAS GENERALES

A continuación, se presentan los diferentes tipos de guion que se utilizó en las entrevistas considerando el sector o cargo en que correspondían; para el caso de las entrevistas de aquellas personas pertenecientes a un sector se tuvo pequeñas modificaciones considerando un determinado tema que hayan tenido alguna vinculación más directa con el Instituto de Planeación Municipal (IMIP del municipio de Juárez e IMPLAN Los Cabos).

Diseño de las entrevistas:

2.1. (Ex) director(a) del Instituto de Planeación (IMIP-IMPLAN)

Módulo I: Datos generales:

- ☞ Nombre:
- ☞ Formación profesional:
- ☞ Ocupación actual:
- ☞ Periodo en que fue responsable del área de la dirección general del IMIP:
- ☞ Principales funciones de ese cargo:

Módulo II. Trayectoria

- ☞ ¿Cuál es su último grado de estudios?
- ☞ ¿En qué año es la última vez que usted terminó algún estudio?
- ☞ Aproximadamente, ¿cuánto tiempo lleva ejerciendo su profesión?
- ☞ ¿Durante su trayectoria laboral, en qué sectores ha trabajado?
- ☞ ¿Qué puestos ha desempeñado, qué empresa o institución y por cuánto tiempo?
- ☞ ¿Su trayectoria laboral ha sido más enfocada a que sector (político, función pública, privado, académico)?
- ☞ ¿Tiene alguna experiencia en la vida política?, ¿en qué ha consistido?

Módulo III. Función como directivo en el desarrollo urbano

- ☞ ¿De qué forma o mediante qué mecanismo se le designó en esta función pública?
- ☞ ¿Cuáles eran las principales funciones que tenía como director(a) en el instituto?
- ☞ Aproximadamente ¿cuántas personas dependían de su cargo?
- ☞ ¿cuáles fueron los principales programas que se instauraron en el periodo que usted estuvo a cargo?
- ☞ ¿Cómo se establecieron las estrategias del programa o programas?
- ☞ ¿En las estrategias de trabajo se estableció una propuesta de trabajo con otros actores?
- ☞ ¿Qué actores participaron y cuál considera usted que fue su aporte principal?
- ☞ ¿Se estableció alguna estrategia de participación ciudadana durante su periodo?, ¿cómo fueron éstas?
- ☞ ¿Cuáles fueron los principales apoyos (financieros, recursos humanos, político, social, otro) para desempeñar su función?
- ☞ ¿Cuáles fueron los principales obstáculos (financiero, recursos humanos, político, social, otro) para desempeñar su función?
- ☞ ¿cuáles fueron los principales instrumentos de planeación que se instauraron en el periodo que usted estuvo a cargo?
- ☞ En su opinión, ¿cuáles son las funciones que debe de cubrir este instituto y de quién debe depender directamente?

Módulo IV. Consejo Deliberativo

- ☞ Durante el periodo que estuvo como director(a), ¿cuáles eran las reglas para la toma de decisiones y cuáles eran los procedimientos de ellas?
- ☞ ¿Por qué se llevaban a cabo esos procedimientos en la toma de decisiones?

- ☞ ¿Cuáles eran las principales razones para que se llevaran a cabo de esa forma?
 - ☞ ¿Cómo estaba estructurado y quiénes eran los miembros del Consejo Deliberativo?
- ☞ ¿Cada cuándo se hacían alguna reunión de este Consejo para la toma de decisiones o para ver alguna actividad que realizaría el IMIP?
- ☞ Durante su gestión ¿se tuvo algún instrumento de mayor impacto al desarrollo urbano del municipio?
- ☞ ¿Cuál fue el papel de este Consejo para el diseño e implementación de esto?
- ☞ ¿Qué actores tuvieron mayor relevancia?, ¿por qué?
- ☞ Dentro de este Consejo, ¿qué papel realizó usted?, ¿Por qué?

Módulo V. Perspectiva del desarrollo urbano en el municipio de Juárez

- ☞ ¿Cómo se presentaba el desarrollo urbano en el municipio de Juárez en su periodo?
- ☞ ¿Qué problemas urbanos presentaba el municipio de Juárez al inicio de su gestión?
- ☞ ¿Se utilizaron o implementaron algunas estrategias durante su gestión para resolver estos problemas?
- ☞ ¿Cómo describiría la función y aportación de este instituto para el desarrollo urbano durante su gestión?
- ☞ En su periodo, ¿Cómo se trabajó el tema del desarrollo urbano en el municipio?
- ☞ ¿Sobre qué ejes considera que este instituto debe de trabajar para el desarrollo urbano?
- ☞ En su opinión, ¿cuál es el futuro del desarrollo urbano en el municipio de Juárez? ¿por qué?
- ☞ ¿Considera necesario un trabajo colaborativo entre este instituto con otros actores para el desarrollo urbano? ¿por qué?
- ☞ ¿Cómo ha sido la incorporación de la participación ciudadana?

Módulo VI. Colaboración entre actores para el desarrollo urbano municipal

- ☞ ¿Cómo era la colaboración con otros actores al inicio de su gestión, quiénes estaban conectados con el IMIP y de qué forma?
- ☞ Las estrategias establecidas durante su periodo, ¿estuvieron enfocada a la incorporación de otros actores para su acción?, {¿de qué forma existió dicha incorporación?}
- ☞ {¿Qué instrumentos de planeación trajo esta incorporación para las estrategias de acción?}
- ☞ En su experiencia, ¿cómo ha sido el proceso de colaboración de este instituto con el gobierno local?
- ☞ ¿Considera que debe de existir una vinculación directa de trabajo entre este instituto y el gobierno local? ¿por qué?
- ☞ ¿cómo debería de ser esta vinculación?
- ☞ En su opinión, ¿en el proceso del desarrollo urbano, qué importancia y obstáculos tiene la interacción entre el IMIP y el gobierno local? ¿Por qué?

Módulo VII. Futuro del IMIP

- ☞ En su opinión, ¿Qué ha significado el IMIP para el desarrollo urbano municipal de Juárez?
- ☞ ¿¿Cuáles son los beneficios que usted visualiza que tiene el IMIP para la ejecución de sus actividades?
- ☞ ¿Cuáles son los obstáculos que usted visualiza que tiene el IMIP para la ejecución de sus actividades?

2.2. Funcionario del IMIP

Módulo I: Datos generales:

- ☞ Nombre:
- ☞ Ocupación actual:

- ☞ Periodo en que es responsable del área de la dirección del desarrollo urbano en el gobierno municipal:
- ☞ Cargo que llevó dentro del gobierno local:
- ☞ Principales funciones de ese cargo:

Módulo II. Trayectoria

- ☞ ¿Cuál es la carrera profesional que usted estudió?
- ☞ ¿Cuenta con alguna especialidad (maestría, doctorado) ?, ¿cuál?
- ☞ ¿En qué año es la última vez que usted terminó algún estudio?
- ☞ Aproximadamente, ¿cuánto tiempo lleva ejerciendo su profesión?
- ☞ ¿Durante su trayectoria laboral, en qué sectores ha trabajado?
- ☞ ¿Qué puestos ha desempeñado, qué empresa o institución y por cuánto tiempo?
- ☞ ¿Pertenece o es militante de algún partido político?, ¿cuál?
- ☞ ¿Desde hace cuánto tiempo pertenece a este partido?
- ☞ ¿Dentro del partido ha tenido algún cargo?, ¿Cómo cuál y en qué periodo ha sido?

Módulo III. Función del cargo

- ☞ ¿De qué forma o mediante qué mecanismo se le designó como funcionario público para ocupar este cargo?
- ☞ ¿Cuáles son sus principales tareas o funciones dentro de la dirección de Desarrollo Urbano?
- ☞ Aproximadamente ¿cuántas personas dependían de su cargo?
- ☞ ¿Cuáles son los principales programas que se instauraron en el periodo que usted estuvo a cargo?
- ☞ ¿Cómo se establecieron las estrategias del programa o programas?
- ☞ ¿En las estrategias de trabajo se estableció una propuesta de trabajo con otros actores?
- ☞ ¿Qué actores participaron y cuál considera usted que es su aporte principal?
- ☞ ¿Cuáles son los principales apoyos (financieros, recursos humanos, político, social, otros) para desempeñar su función?
- ☞ ¿Cuáles son los principales obstáculos (financieros, recursos humanos, político, social, otros) para desempeñar su función?
- ☞ ¿cuáles son los principales planes que se instauraron en el periodo que usted estuvo a cargo?
- ☞ ¿Cómo se establecieron las estrategias de estos planes?
- ☞ ¿En las estrategias de trabajo se estableció una propuesta de trabajo con otros actores?
- ☞ ¿Qué actores participaron y cuál considera usted que es su aporte principal?
- ☞ ¿Cuáles fueron los principales obstáculos (financieros, recursos humanos, político, social, otros) para desempeñar su función?

Módulo IV. Vinculación de trabajo con el IMIP

Con previa investigación, se desarrollará el programa, plan, obra pública o servicio público que haya reflejado relevancia en el desarrollo urbano municipal y tenga vinculación de trabajo con el IMIP.

- ☞ Durante el tiempo que estuvo en la función pública en esa área ¿Se estableció algún mecanismo de vinculación con el IMIP?, ¿de qué forma son?
- ☞ Dentro del IMIP existe un Consejo Deliberativo ¿Usted participó en él? ¿De qué forma lo hizo? – [si la respuesta en negativa] ¿Cuál cree que haya sido el motivo de esto? ¿Por qué?
- ☞ Se conoce que durante el periodo de su función pública existió [programa, plan, obra o servicio que haya tenido relevancia durante su función] [relacionar con la respuesta del anterior módulo] ¿Explicaría la dinámica de su diseño y ejecución, desde cómo inició la idea de desarrollar esta propuesta hasta su implementación y evaluación?
- ☞ ¿El IMIP se involucró en ello?, y ¿por qué considera que esto es así?

- ☞ ¿Para la elaboración de este [programa, plan, obra o servicio] se planteó incorporar al IMIP en alguna etapa del proyecto?, ¿por qué?

Módulo V. Perspectiva del desarrollo urbano en el municipio de Juárez

- ☞ ¿Cómo se presentaba el desarrollo urbano en el municipio de Juárez durante su ejercicio como funcionario público?
- ☞ ¿Qué problemas urbanos presentaba el municipio de Juárez al inicio de su gestión?
- ☞ ¿Qué hizo durante su gestión para resolver estos problemas?
- ☞ En su periodo, ¿Cómo se trabajó el tema del desarrollo urbano en el municipio?
- ☞ En su opinión, ¿cuál es el futuro del desarrollo urbano en el municipio de Juárez? ¿por qué?
- ☞ ¿Considera necesario un trabajo colaborativo entre este instituto con otros actores para el desarrollo urbano? ¿por qué?

Módulo VI. Colaboración entre actores para el desarrollo urbano municipal

- ☞ ¿Cómo era la colaboración con otros actores al inicio de su gestión, quiénes estaban conectados con el IMIP y de qué forma?
- ☞ Las estrategias establecidas durante su periodo, ¿involucraron a otros actores? ¿de qué formas es?
- ☞ ¿Qué productos (obra pública, programa, proyectos, servicios públicos) trajo esta incorporación para las estrategias de acción?
- ☞ En su experiencia, ¿cómo ha sido el proceso de colaboración del gobierno local con el IMIP?
- ☞ ¿Considera que debe de existir una vinculación directa de trabajo entre gobierno local y el IMIP? ¿por qué?
- ☞ ¿cómo debería ser esta vinculación? ¿Por qué?
- ☞ En su opinión, ¿en el proceso del desarrollo urbano, qué importancia y obstáculos tiene la interacción entre el IMIP y el gobierno local?

Módulo VII. Futuro del IMIP

- ☞ En su opinión, ¿Qué ha significado el IMIP para el desarrollo urbano municipal de Juárez?
- ☞ ¿Cuáles son los beneficios que usted visualiza que tiene el IMIP para la ejecución de sus actividades?
- ☞ ¿Cuáles son los obstáculos que usted visualiza que tiene el IMIP para la ejecución de sus actividades?
- ☞ ¿Considera necesario la existencia de un trabajo colaborativo entre el IMIP con otros actores para el desarrollo urbano municipal de Juárez? ¿por qué?
- ☞ ¿Cómo visualiza a futuro al IMIP?

2.3. Sectores

Módulo I. Datos generales

- ☞ Nombre:
- ☞ Ocupación actual:

Módulo II. Trabajo con el IMIP

- ☞ *[dependerá de la persona a entrevistar; de la relación que haya tenido con el IMIP con previa investigación]* ¿Cuál es la razón o motivo que lo/la llevo a incorporarse /pedir asesoría al IMIP?
- ☞ ¿Con qué frecuencia tiene comunicación/contacto con el IMIP/IMPLAN?
- ☞ ¿Qué temas aborda con el IMIP/IMPLAN?
- ☞ ¿Cómo podría describir la dinámica de trabajo con el IMIP/IMPLAN?

- ☞ En una de las asesorías o contacto con el IMIP/IMPLAN, ¿puede mencionar la forma en que el IMIP apoyo o vincula con usted? [indique un ejemplo de ello]

Módulo III. Perspectiva del IMIP (obstáculos y ventajas)

- ☞ ¿Cómo podría describir la dinámica de trabajo dentro del IMIP/IMPLAN?
- ☞ En su opinión, durante ese contacto/ trabajo, ¿qué obstáculos usted identificó para para la funcionalidad del instituto?
- ☞ En su opinión, durante ese contacto/ trabajo, ¿qué ventajas usted identificó para para la funcionalidad del instituto?
- ☞ En su opinión, ¿qué estrategias debería trabajar (desempeñar) el IMIP/IMPLAN?
- ☞ ¿Considera que debe de existir una vinculación directa de trabajo entre el IMIP/IMPLAN y otros actores? ¿por qué?
- ☞ ¿cómo debería ser esta vinculación? ¿Por qué?

Módulo IV Futuro del IMIP/IMPLAN

- ☞ En su opinión, ¿Qué ha significado el IMIP para el desarrollo urbano municipal de Juárez?
- ☞ ¿¿Cuáles son los beneficios que usted visualiza que tiene el IMIP para la ejecución de sus actividades?
- ☞ ¿Cuáles son los obstáculos que usted visualiza que tiene el IMIP para la ejecución de sus actividades?
- ☞ ¿Considera necesario la existencia de un trabajo colaborativo entre el IMPLAN con otros actores para el desarrollo urbano municipal de Juárez? ¿por qué?
- ☞ ¿Cómo visualiza a futuro al IMIP?

CUESTIONARIO PARA FUNCIONARIOS DEL IMIP

Objetivo: Conocer el perfil y perspectiva de los funcionarios que laboran dentro del Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ciudad Juárez.

Población objetivo: Trabajadores que laboran actualmente (2018) en el Instituto Municipal de Investigación y Municipal de Juárez, Chihuahua.

INSTRUCCIONES: Con la finalidad de conocer la dinámica de trabajo dentro del Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ciudad Juárez, favor de leer y contestar cada pregunta cómo se indica.

Favor de tachar su respuesta y/o contestar sobre la línea, el cuadro de lado derecho es para fines de procesamiento de datos.

La información recopilada es para fines de investigación; es totalmente confidencial.

I. DATOS GENERALES

Nombre completo:

 __Edad: _____ Sexo 1 (M) 2 (F)

Cargo:

 Coordinación a la que pertenece:

Año en qué se incorporó a laboral en el IMIP
 (Si ha tenido más de una incorporación al IMIP favor de indicar los periodos en que lo realizó incluyendo el año actual)

 Tipo de contratación, base, confianza u algún otro:

II. TRAYECTORIA PROFESIONAL

1. ¿Cuál es su último grado de estudios concluidos?

- 1) Medio Superior [pase a la pregunta 5]
- 2) Licenciatura
- 3) Maestría
- 4) Doctorado
- 5) Otro
(especifique) _____

2. ¿Cuál es su profesión de base?
(licenciatura) _____

3. ¿Dónde la estudió?

Universidad: _____
Estado y ciudad: _____
Año de titulación: _____

[En caso de tener solamente licenciatura pase a la pregunta 5]

4. ¿En qué área o tema estudió su maestría y/o doctorado?

- 1) Maestría: _____
Escuela (Nombre de la escuela y ciudad): _____
Año de titulación: _____
- 2) Doctorado: _____
Escuela (Nombre de la escuela y ciudad): _____
Año de titulación: _____

5. ¿Tiene otros estudios (cursos, talleres, diplomados, especialidades, etc.) que fortalezca sus estudios académicos?

1) NO

2) SÍ (Especificar en que ha sido)

6. Mencione su último trabajo que tuvo antes de incorporarse en el IMIP (si su incorporación ha sido más de una vez, hacer referencia a la última ocasión) [si el IMIP fue su primer trabajo pase a la pregunta 9]

Institución: _____

Sector: _____

Cargo: _____

Duración: _____

7. ¿Cuál fue el principal motivo por el que dejó el anterior trabajo?

- 1) Económico
- 2) Oportunidad laboral
- 3) Personal
- 4) Cambio en la administración municipal
- 5) Conflicto con el jefe inmediato o algún compañero de trabajo

8. ¿Ha trabajado en alguna área de la administración municipal o estatal? Si es así especifique en donde y la fecha

III. TRABAJO EN EL IMIP

9. ¿Cómo se enteró de que existía una vacante en el cargo que usted ocupa?

1) NO [Ir a la pregunta 13]

2) SÍ. (especifique el cargo y área de donde se encontraba)

10. ¿Cuál fue el procedimiento de su incorporación a laborar dentro del IMIP? (especifique desde el envío de su CV hasta la contratación)

12. ¿Cuál fue la principal razón de este cambio?

- 1) Decisión propia (oportunidad de ese cambio)
- 2) Era necesario cubrir ese puesto
- 3) Modificación en el organigrama

11. Durante su tiempo en este instituto, ¿lo han cambiado de área o de cargo?

- 4) Conflicto con el jefe inmediato o algún compañero del área
- 5) Otra
(*especifique*) _____
13. Detalle las tres principales responsabilidades que usted tiene actualmente
-
14. En estas responsabilidades, ¿usted tiene comunicación con otra área para realizar sus actividades?
- 1) No
- 2) SÍ. ¿Cuál o cuáles?
-
15. Mencione el cargo y nombre de la persona que es su jefe inmediato
-
- Dentro de la coordinación donde usted labora, la forma de organización para la asignación de sus labores es:
- 1) Personal (contacto directo con el jefe inmediato)
- 2) Conjunto (Se hacen reuniones con todos los miembros de la coordinación)
- 3) Tanto personal como en conjunto
- 4) Otra
(*especifique*) _____
16. Dentro de su coordinación, ¿Cuáles son las estrategias de seguimiento para la ejecución de sus funciones?
- 1) Se hacen reuniones de avance (tanto personal como en conjunto)
- 2) Se tiene un control de indicadores de avances
- 3) Se tiene una calendarización de fechas a cumplir
- 4) No se cuenta con ningún mecanismo
- 5) Otra (*especifique*) _____
17. Para el cumplimiento de sus funciones, ¿usted realiza sus actividades en conjunto con otro personal de su misma coordinación?
- 1) NO
- 2) SÍ.
18. ¿Para el cumplimiento de sus funciones, necesita trabajar en conjunto con alguna otra área dentro del IMIP? Si es así puede indicar las dos áreas con las que tenga mayor comunicación enfocado a la forma en cómo y en qué consiste la vinculación

IV. TRABAJO CON OTROS ACTORES EXTERNO AL IMIP

19. Desde el cargo que usted ocupa, ¿se ha relacionado con organismos sociales, públicos y/o privados?
- 1) NO [Pase a la pregunta 22]
- 2) SÍ
20. ¿Con quiénes ha sido y con qué objetivo?
-
21. ¿Cómo calificaría la vinculación que tiene el IMIP con la comunidad (población de Ciudad Juárez)?
- 1) Muy bueno 2) Bueno 3) Regular
4) Mal 5) Muy malo
22. ¿Cómo calificaría la vinculación que tiene el IMIP con organizaciones sociales?
- 1) Muy bueno 2) Bueno 3) Regular
4) Mal 5) Muy malo
23. ¿Cómo calificaría la vinculación que tiene el IMIP con el sector privado?
- 1) Muy bueno 2) Bueno 3) Regular
4) Mal 5) Muy malo

25. ¿Cómo calificaría la vinculación que tiene el IMIP con la administración municipal?

- 1) Muy bueno 2) Bueno 3) Regular
4) Mal 5) Muy malo

26. ¿Cómo calificaría la vinculación que tiene el IMIP con la administración estatal?

- 1) Muy bueno 2) Bueno 3) Regular
4) Mal 5) Muy malo

27. ¿Cómo calificaría la vinculación que tiene el IMIP con la academia?

- 1) Muy bueno 2) Bueno 3) Regular 4) Mal 5) Muy mal

V. PERSPECTIVA DEL IMIP

28. Antes de entrar a laborar en el IMIP, ¿qué visión tenía de este? (*mencione máximo tres características*)

29. ¿Esta visión cambio después de incorporarse a trabajar en el IMIP?

- 1) NO
2) SÍ, ¿por qué?

30. ¿Cómo calificaría en términos generales el ambiente laboral?

- 1) Muy bueno 2) Bueno 3) Regular
4) Mal 5) Muy malo

31. ¿Cómo calificaría la estabilidad laboral dentro del IMIP?

- 1) Muy bueno 2) Bueno 3) Regular
4) Mal 5) Muy malo

32. ¿Considera que sus funciones dentro del IMIP van acorde a tu profesión?

- 1) Totalmente de acuerdo
2) De acuerdo
3) Ni en acuerdo o desacuerdo
4) Desacuerdo
5) Totalmente desacuerdo

33. ¿Tienes oportunidad de crecimiento laboral?

1) NO ¿Por qué? _____

2) SÍ ¿Por qué? _____

34. ¿Qué factor considera que ha beneficiado para la ejecución de las actividades del IMIP?

- 1) Económico 2) Social 3) Político
4) Administrativo
5) Liderazgo 6) Otro
(*especifique*) _____

35. ¿Qué factor considera que ha obstaculizado para la ejecución de las actividades del IMIP?

- 1) Económico 2) Social 3) Político
4) Administrativo
5) Liderazgo
6) Otro (*especifique*)

36. Desde su perspectiva, mencione máximo tres características de cómo visualiza al IMIP en un futuro

¿Tiene alguna propuesta o sugerencia para mejorar la función de IMIP? SÍ es así, indique cuales serían

Gracias. Agradezco mucho su tiempo

La autora es Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha colaborado en proyectos de análisis territorial y de conteo poblacional, además de tener experiencia en temas dirigidos al estudio de los gobiernos locales. Estudiante de la Especialidad en Estudios de la Frontera México-Estados Unidos impartido por El Colegio de la Frontera Norte (2018). Egresada de la Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social de El Colegio de la Frontera Norte.

Correo electrónico: raniviran@gmail.com

© Todos los derechos reservados. Se autorizan la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.

Forma de citar:

Ramírez Navarro, Ivonne I. (2018). “La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Investigación y Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez”. Tesis de Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México. 115 pp.