

## **Racionalización y poder: Una visión de la función del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez**

### **Rationalization and power: A vision of the role of the Municipal Planning Institute for municipal urban development of Ciudad Juárez**

Ivonne Irais Ramírez Navarro<sup>1</sup> y María del Socorro Arzaluz Solano<sup>2</sup>

**Resumen:** El objetivo de la ponencia es discutir los avances del proyecto de tesis: “Racionalización y poder: Una visión de la función del Instituto Municipal de Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez”, que se encuentra en desarrollo dentro de la Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social en el Colegio de la Frontera Norte. La ponencia utilizará algunos indicadores para analizar la labor del Instituto Municipal de Investigación y Planeación para establecer su papel como organismo descentralizado al interior del gobierno municipal.

**Abstract:** The purpose of the paper is to discuss the progress of the thesis project: "Rationalization and power: A vision of the role of the Municipal Planning Institute for municipal urban development of Ciudad Juárez", which is under development within the Master in Action Public and Social Development at the Colegio de la Frontera Norte. The paper will use some indicators to analyze the work of the Municipal Research and Planning Institute to establish its role as a decentralized agency within the municipal government.

Palabras clave: Ciudad Juárez; Gobierno local; Planeación urbana

### **Panorama sobre la instauración del Instituto Municipal de Investigación y Planeación en Ciudad Juárez**

De acuerdo con la Constitución Política Mexicana, el gobierno local es el encargado de organizar lo relativo con el desarrollo urbano en su territorio, no obstante, algunas investigaciones han demostrado que éste se enfrenta a diversos obstáculos en el cumplimiento de esta actividad, sobre

---

<sup>1</sup> Licenciada en Sociología, El Colegio de la Frontera Norte, Líneas de investigación: gobierno local, desarrollo urbano, correo electrónico: ivonnermapds2016@colef.mx

<sup>2</sup> Doctora en Sociología, El Colegio de la Frontera Norte, líneas de investigación: gobierno local, participación ciudadana, violencia, correo electrónico: sarzaluz@colef.mx.

todo en los municipios urbanos de grandes dimensiones.

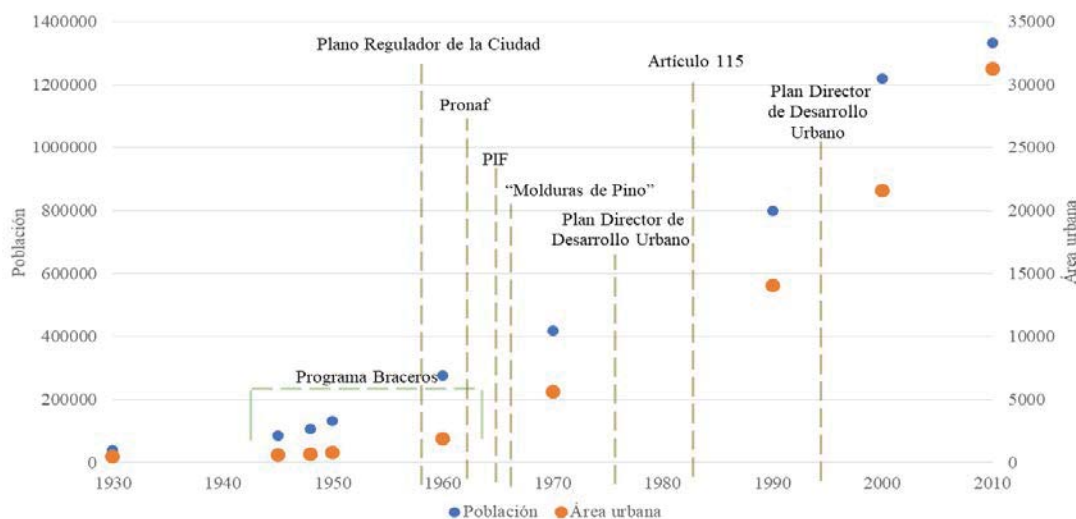
En Ciudad Juárez, en 1995 se crea el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) como órgano auxiliar del gobierno municipal para dar seguimiento a los procesos de planeación urbana. No obstante, este organismo no tiene la facultad de decisión sobre el desarrollo urbano, ya que éste es función del gobierno local.

Una primera aproximación permite observar una desigual distribución del poder entre el gobierno municipal y el IMIP en las tareas de planeación urbana, esto, particularmente en tres rubros: 1) la aprobación del presupuesto, 2) el diseño del programa operativo y 3) la conformación del Consejo Deliberativo.

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 a 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 plan.

El municipio de Juárez, Chihuahua ha sido uno de los receptores de población migrante a causa de una “tendencia hacia la consolidación de un centro fuertemente orientado hacia la industria manufacturera” (Cital, 2005: p.14), provocando una demanda de servicios públicos e infraestructura. Esto se ve reflejado en la dinámica de su población; donde en 1990, había 798,499 habitantes, en diez años aumentó 34% y para el 2010 la población creció un 40%<sup>1</sup>. Así como se refleja en el Gráfico I, además de indicar el aumento tanto de la población como del área urbana en Ciudad Juárez. Aunque, esto estuvo acompañado de una desigualdad de la distribución de equipamiento de servicios y de infraestructura.

Gráfica No. 1. Desarrollo Urbano en Ciudad Juárez (1930-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI y de García (2005).

Asimismo, en el Gráfico I se puede interpretar que este crecimiento urbano y poblacional se encontró acompañado de acontecimientos, ya es el caso del Programa Braceros o de la instauración de la primera maquiladora “Molduras de Pino” en Ciudad Juárez; a partir de la inserción de este tipo de mercado laboral existió un aumento poblacional. Otro factor que se puede observar es la incorporación de programas sociales o de planeación urbana, por ejemplo el Programa Nacional Fronterizo (Pronaf), el Programa Industrial Fronterizo (PIF) o el Plano Regulador de la Ciudad de Juárez que se planteó en 1958 considerando como prioridades las zonas de comercio, el turismo y las actividades nocturnas (García, 2005). Aunque en 1978 se diseña el Plan Director de Desarrollo Urbano con fines de planificación, es hasta 1995 que se aprueba a través de la facultad que al municipio le estipulan en los años ochenta.

Cital (2005) enfatiza que el proceso del desarrollo urbano en Ciudad Juárez, en zonas del municipio con mayor población, ha repercutido en los servicios e infraestructura; puesto que, “la dotación del equipamiento enfrenta serias dificultades que se relacionan 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 otros” (p.23).

Otro problema que se observa en el municipio es 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 externa a los intereses privados y partidistas (Fuentes, 2004).

Esto representó diferentes tácticas basadas en la construcción de redes para converger entre los actores sociales. Una de ellas fue la creación del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), el cual se consideró como un agente de inclusión y de construcción del método de la planificación urbana en Ciudad Juárez para su desarrollo urbano. Su creación se argumentó en solucionar dos problemáticas de la administración municipal: la temporalidad de poder (o querer) proyectar los programas a largo plazo<sup>2</sup>, y la gestión del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, con la finalidad de dar un nuevo “modelo de planeación [que] permite 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).

Una de las propuestas de campaña para la presidencia municipal de Juárez por el ex alcalde Francisco Villarreal Torres (1992-1995) fue la instauración de un instituto de planeación externo al gobierno municipal, que fuera capaz de dar seguimiento a los procesos de planeación sin algún interés partidista (García, 2005). Esto con el interés de marcar un rompimiento con un gobierno clientelista, considerando como factores políticos de liderazgo y negociación para la realización de un plan estratégico entre todos los actores involucrados en la administración municipal (Ward, 1999).

Aunque, este municipio no fue el único que diseñó un instituto con el argumento de proyectar de manera eficiente la ciudad, (por el mismo periodo se encuentran los institutos municipales de planeación de León y de Chihuahua). No obstante, esta planeación tuvo más una visión gerencial que estratégica (Ziccardi, 2007), lo que hace reflexionar sobre el significado que han tenido estos organismos.

Peña (2012) y García (2005) indican las principales estrategias de trabajo del IMIP para la planeación urbana de Juárez, las cuales se centran en la elaboración de diagnósticos y desarrollo de propuestas sobre la descentralización de la planeación urbana municipal. No obstante, es necesario indagar 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 a través de su función y de la relación con otros actores para ello.

Este instituto puede representar un mecanismo de trabajo colaborativo con el gobierno municipal mediante la construcción de redes, como 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 la elaboración de sus propios mecanismos de obtención de recursos y de investigación. Sin embargo, se plantea como hipótesis la existencia de una racionalización enfocada a intereses políticos que no ha permitido que esto se logre totalmente.

Se parte de la definición 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 ésta mediante la racionalidad y poder de la interacción entre los actores para predecir sus acciones. Por lo cual, es importante edificar los vínculos e instrumentos de la acción (Williamson, 2013) para una comunicación y negociación entre ellos.

Así que se precisa describir y analizar el papel que ha tenido el IMIP y su relación con el gobierno municipal a partir de una vinculación política-técnica medida por el poder de intereses de cada institución, lo que trae como consecuencia la no existencia de un trabajo colaborativo.

### **El Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ciudad Juárez: un ejemplo de la racionalización del poder**

El IMIP (2016) parte de la visión de impulsar un ordenamiento sustentable en la construcción de la ciudad, con una activa participación ciudadana para dar soluciones a los problemas urbanos. Aunque el IMIP ha trabajado con propuestas de planeación urbana a partir de la elaboración de un diagnóstico del municipio<sup>3</sup>, no ha representado un papel importante en la implementación es esta planeación. Puesto que, existe una asimetría de poder entre este actor y el gobierno municipal, y una falta de trascendencia en el ámbito normativo (Ziccardi, 2007), de ahí la importancia de conocer los mecanismos que sustenten sus funciones.

En 1995 se publicó la Ley Orgánica del Instituto Municipal de Investigación y Planeación<sup>4</sup> en el municipio de Juárez describiendo sus funciones, están enfocadas a dar continuidad de los procesos de planeación, como un ente auxiliar para 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). También se indica en el Artículo 5 en dicha

ley la fundación de un Consejo Deliberativo con voz y voto para determinar las funciones y formas de trabajo del instituto con la siguiente integración: nueve son miembros de la administración municipal, y seis miembros propuestos por la ciudadanía.

Se parte de la premisa que el IMIP se ha enfocado principalmente a la producción del conocimiento más que una “*planning doctrine*” (Peña, 2012: p.438), esto al no tener la facultad de decisión sobre la implementación del desarrollo urbano. Aunque, éste instituto no soluciona problemas derivados del desarrollo urbano, debido a no tener la facultad para ello, si debería influir en ser un actor determinante en el proceso de planificación (Peña, 2012). De aquí surge la pregunta: ¿cómo puede un instituto descentralizado sin facultades jurídicas en la administración municipal desarrollar una eficiente planificación urbana? Además, si se considera la existencia de una asimetría dentro de la vinculación entre este Instituto y el Gobierno Municipal reflejada en una relación de poder e intereses particulares.

Flyvbjerg (2002) indica que en las ciudades modernas se establecen estrategias de planeación urbana a través de una racionalización de los intereses de los grupos que tienen el poder; esto es, la misma racionalización construida por estos grupos que generan poder mediante mecanismos de control basado en un conocimiento, este control insta los lineamientos de lo que ellos desean que signifique la “racionalidad”. De ahí la necesidad de replantearse esta forma de construir ciudades. Un ejemplo de ello, es la relación entre el IMIP y el Gobierno Municipal, para así conocer la forma en que estos dos actores han interactuado para la elaboración de estrategias de planeación urbana municipal.

Ese poder se trasluce en la desigualdad de su distribución en tres ejes: 1) en el presupuesto, 2) en la ejecución de su programa operativo y 3) en la conformación del Consejo Deliberativo del Instituto. En el caso de la aprobación y del programa operativo del IMIP depende de la distribución de su presupuesto, gracias a que la mayor cantidad la recibe del gobierno municipal. En el Artículo 3 de la Ley Orgánica del IMIP (2004) (LOIMIP), indica que el ayuntamiento fija un presupuesto, el cual no podrá ser inferior al aprobado al ejercicio fiscal del año anterior. Sin embargo, encontramos que en 2005 existió una disminución de presupuesto de 13 millones de pesos (Castañón & Olivas, 2015), provocando problemas financieros.

Se consideran los objetivos que tiene el IMIP vinculados con el trabajo conjunto con el Gobierno Municipal; y en el Consejo Deliberativo del instituto, que tiene como una de sus

funciones aprobar su programa anual de operación (LOIMIP, 1995, art. 8). En cinco objetivos de la Ley Orgánica del Instituto (1995, art.2) se determina la forma de vinculación entre estos dos actores; referido a que el IMIP auxilia al Gobierno Municipal en el desarrollo urbano, así como dota, a través de una estructura técnica, de procesos de planeación, la generación de estudios y proyectos urbanos como apoyo a programas municipales y elaboración, evaluación y propuestas de actualización y modificación de instrumentos de la planeación urbana municipal.

Es importante destacar el papel que ha tenido el Consejo Deliberativo en el trabajo del IMIP el cual ha habido diversos cambios: para el 2002 se componía de 22 miembros<sup>5</sup> de los cuales once tenían voz y voto, de estos seis eran ciudadanos (Guillen, 2002). Aunque, en quince años la forma de integración de dicho consejo cambió a favor de una mayoría de miembros pertenecientes del Gobierno Municipal. De ahí la importancia de analizar 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 favoreciendo a los miembros del Gobierno Municipal.

Por ello, se ha generado la siguiente pregunta de investigación ¿Cómo se ha presentado la vinculación política-técnica entre el IMIP y el gobierno municipal, y qué ha representado esto en la formulación de estrategias para el desarrollo urbano en el municipio de Juárez? A partir de indagar 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 el gobierno municipal en la formulación de estrategias para el desarrollo urbano municipal. Razón por la cual es importante analizar la forma en qué se presenta la relación política-técnica entre el IMIP y el Gobierno Municipal para explicar cómo a través de redes de poder y de una racionalización, se puede o no construir un trabajo colaborativo para el desarrollo urbano en el municipio de Juárez.

### **Racionalización y poder: propuesta de análisis de la relación entre el IMIP y el Gobierno Municipal de Juárez**

Para el proyecto de investigación de la tesis se parte de la estrategia metodológica cualitativa con base en describir y analizar los datos para una comprensión y entendimiento de las pautas que estos dan, y de retomar los marcos de referencias que tiene cada actor –IMIP y Gobierno Municipal (Taylor y Bodgan, 1986). Para este escrito se propone desarrollar una propuesta de análisis de la vinculación política-técnica que existe entre dos actores involucrados en la planeación del

desarrollo urbano municipal.

Para ello, se propone analizar un estudio de caso puesto que permite un análisis particular para 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 construir una forma de indagar el proceso “evolutivo” de la función que ha tenido el IMIP de Juárez con relación a su vinculación con el Gobierno Municipal, y así explicar los obstáculos y beneficios que tiene un trabajo coordinado entre dos actores para el desarrollo urbano municipal.

El IMIP de Juárez se diseñó para establecer mecanismos auxiliares de planeación urbana del gobierno municipal y así dar seguimiento en estos procesos. Se buscaba con esto “romper” con los intereses de la administración y empezar a planear la ciudad en beneficio de los ciudadanos que la habitan. Sin embargo, este instituto ha tenido obstáculos y se parte de la idea de que la vinculación entre este organismo y el gobierno municipal ha sido más política que técnica. Así que se propone explicar cómo ha sido la vinculación política-técnica del Instituto con el Gobierno Municipal, considerando que “el principal lado débil del IMIP es que sus propuestas, resultados y proyectos no tenga un carácter vinculante para la administración municipal (Guillen, 2002: p. 276).

En el análisis de esta relación se parte de dos elementos: el primero es indagar la función del IMIP para conocer sus debilidades y fortalezas; y el segundo es la vinculación política-técnica. La vinculación entre el IMIP y el Gobierno Municipal se puede representar a través de una red para la disminución de los costos de transacción; la construcción de vínculos entre los diferentes grupos sociales para buscar un fin común en la realización de la acción. Justo en las redes de este tipo se presentan a la vez instituciones que “aportan un marco estable de anticipaciones que reduce las incertidumbres y hace lo posible la acción pública” (Lascoumes & Le Galès, 2014: p. 102) y en dicho marco se establece la forma de su acción, referidas a sus reglas, normas y roles que tengan.

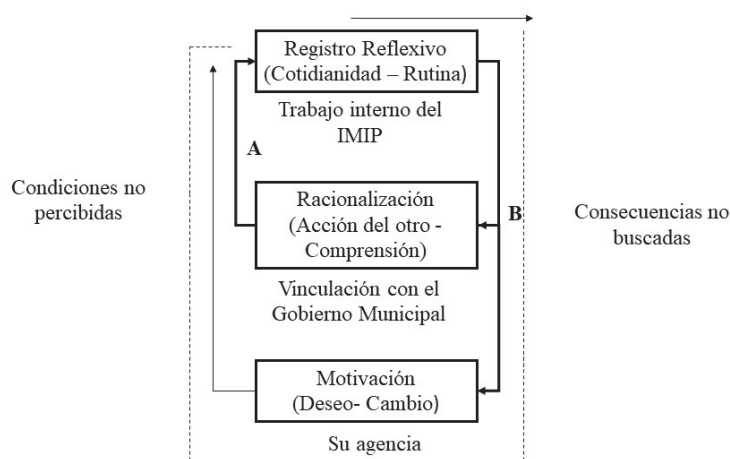
Se parte de investigar la forma en que se presenta el IMIP de Ciudad Juárez, principalmente el proceso de su institucionalización<sup>6</sup>; es decir, la manera del cómo las dinámicas de reglas, normas y roles se reflejan en la vinculación con el Gobierno Municipal. A través de estos términos de acción pública, se establece la capacidad del IMIP en la planeación urbana municipal; esto representa “una transformación de formas de coacción [...] [de tomar] distancia de responsabilidades” (Lascoumes & Le Galès, 2014: p.125). Por lo cual, se requiere que el Gobierno Municipal establezca una red con éste para que así sea el principal motor, en términos de Giddens



(2006), de *obrar*; es decir, el IMIP tendría que ser el agente de intervención para el desarrollo urbano.

Para ello, se retoma el Modelo Estratificado de Giddens (2016: p. 43) para explicar una de las vertientes propuestas como análisis del IMIP, indicado en el Diagrama 2. Aunque este modelo es para ejemplificar la acción del agente, se parte de sus elementos para desarrollar la forma en que el IMIP ejecuta sus actividades en la planeación urbana municipal para así ilustrar la dinámica de sus actividades cotidianas y dar un argumento sobre su fortalecimiento institucional. Por lo cual el primer elemento es analizar su trabajo interno que tiene este instituto para realizar sus funciones y de ahí su interacción con otro actor, donde se puede interferir condiciones no esperadas por el IMIP o que el mismo decida hacer un cambio en su acción. De ahí que se parta como observación el inciso A, y se proponga a posteriori la necesidad de determinar una agencia del IMIP considerando los tres elementos, como lo indica el inciso B.

Gráfica No. 2: Modelo de Giddens

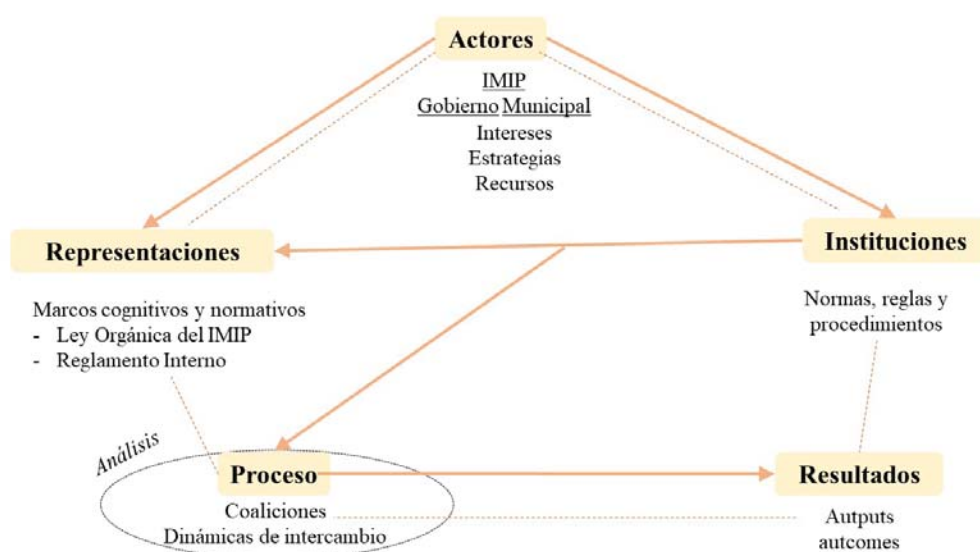


Fuente: Elaboración propia a partir del Modelo Estratificado de Giddens (2016)

Además, de que se argumenta en el proyecto de la tesis la *dualidad de estructura* (Giddens, 2016: p.61). Indagar cómo a partir de la función de cada actor, se presenta la vinculación política-técnica entre el IMIP y el Gobierno Municipal inmerso en reglas y recursos establecidos para su coordinación como un sistema social que se reproducen dentro de un determinado contexto y de su acción.

Se retoma la propuesta de pentágono de la acción pública de Lascoumes y Le Galés (2014: p.10-20). En el Diagrama 3 se ejemplifica con los elementos de análisis a considerar dentro de la investigación. Se tienen dos actores: IMIP y el Gobierno Municipal los cuales tienen establecido sus propias estrategias, intereses y recursos para la planeación del desarrollo urbano municipal de Juárez. A partir de esto y de las normas establecidas se relacionan y establecen dinámicas de intercambio. Justamente éstas son las que se indagan en la investigación.

Gráfica No. 3 Pentágono de la Acción Pública



Fuente: Elaboración propia a partir de Lascoumes & Le Galés (2014: p.10-20).

Se observa al IMIP como un agente gubernamental descentralizado auxiliar del gobierno municipal el cual desde su creación se partió de ser un “símbolo del nuevo paradigma en la planeación” (Guillen, 2002: p.269). Sin embargo, esta imagen de ser un nuevo paradigma no se ha establecido totalmente, puesto que, en específico el caso del IMIP de Juárez, se parte de la existencia de una funcionalidad mediada por intereses políticos causando que este instituto no sea un mediador de la planeación urbana municipal, aunque se requiere que se convierta en un agente de acción para ello.

Se parte de la premisa de establecer mecanismos de fortalecimiento institucional del IMIP. El primero es en términos sociales referidos a una mejor vinculación con la ciudadanía; el segundo

es su estructura administrativa donde se encuentra inmerso la forma en que desempeña su labor; otro es el económico dirigido a su (auto)financiamiento; finalmente el político en términos de relacionarse con otros actores, en este caso con el Gobierno Municipal. Para esta investigación, este último elemento es el eje principal de análisis, además de considerar la existencia de una interconexión entre estos elementos para poder establecer al IMIP como un actor de agencia.

Para ello, como primer paso, se requiere analizar la parte reglamentaria del IMIP con relación a dos inquietudes: su sentido formal de la institución y su estructura administrativa (Bassols & García, 2009). En el sentido formal de la institución se encuentra referido a su normatividad, Ley Orgánica, de ahí que se parta indagar en qué consiste y si ha existido alguna modificación y qué implicaciones ha traído. Además de establecer los mecanismos de vinculación con el Gobierno Municipal para el diseño de su programa operativo. Con esto se examinará, como indicó Guillen (2002), la acción en la planeación municipal. Además, se analizarán tres retos más que tienen este tipo de institutos: los procesos de continuidad, articulación y descentralización (p. 268-269).

No solo es necesaria una relación horizontal en los procesos de planeación urbana, sino que un agente gubernamental descentralizado que tenga la capacidad de incidir en este proceso, para instituir un punto de equilibrio de los intereses de los diversos actores sociales con un fin determinado, así como es o debería ser el IMIP. Tanto el Gobierno Municipal como el IMIP deben evolucionar en el proceso de la planeación del desarrollo urbano; la existencia de una “intencionalidad de la acción y las condiciones en la que ésta se ejerce” (Cabrero, 2013: p.20), para así explicar la forma de coordinación entre estos dos actores, considerando el marco institucional que determina la acción de cada uno de ellos. De modo que la regulación y la convergencia de la coordinación del IMIP en relación con el Gobierno Municipal permiten ponderar la función de su acción pública para este desarrollo.

A partir de esto se concretarán los parámetros vinculados con la racionalidad y el poder. Incluso, se considera la construcción o lo que ha representado esta vinculación a través de una red de gobernanza, (Sorensen y Törfing citado en Martí *et al*, 2016: p.29) definida en una articulación horizontal, es decir un trabajo coordinado entre estos actores; así como en la diversidad de negociaciones. Esto se puede representar en el Consejo Deliberativo del IMIP; 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.

En relación con el análisis de la vinculación entre el IMIP y el Gobierno Municipal de Juárez se considera dos elementos importantes: lo político y el técnico dentro de la esfera del poder. Ward (1999) nos indica dos variables de investigación: la racionalidad técnica dirigida a las decisiones no partidarias sino de experiencia y conocimiento sobre el tema; y la segunda son las relaciones partido-gobierno, aunque para este caso sería instituto-gobierno y su influencia partidista. Con la segunda se pretende describir la forma del cómo han establecido lazos entre estos dos actores para realizar sus objetivos, así como la influencia que tiene los funcionarios.

Para ello, la entrevista como instrumento metodológico es útil debido a que permite obtener el punto de vista de los sujetos de estudio, para este caso los ex funcionarios públicos que han y están laborando dentro del IMIP. Anteponiendo las tres dimensiones que Hammersley (1994) señala: la primera referida al tiempo de estudio, el cual abarca desde la instauración del IMIP (1995) hasta el año 2017.

La segunda dimensión se refiere a los actores clave a entrevistar. Por lo cual, se delimita a los directivos que han estado dentro del IMIP y algunos responsables del área de desarrollo urbano en la administración municipal, y como área de oportunidad se plantea entrevistar a personas que hayan tenido alguna relación con las estrategias de trabajo entre el Gobierno Municipal y el IMIP. Dicha entrevista sería enfocada (Vela, 2001), debido a que permite centrarse en elementos específicos sobre el tema y acorde al perfil de los entrevistados. De ahí que se plantee una “muestra en cadena o por redes (Vela, 2001) para poder crear un vínculo con los primeros entrevistados y a partir de estos generar más actores a entrevistar. El objetivo principal de la entrevista es conocer los mecanismos de vinculación por parte del gobierno municipal de Juárez para su coordinación en el trabajo con el IMIP en materia de desarrollo urbano. Para ello, se va a considerar la vinculación racionalizada referida a la planeación a través de los intereses particulares que tiene el poder, la cual se encuentra afín con la propuesta de Bent Flyvbjerg (2012).

Se plantea conocer cómo ha sido esta racionalización reflejada en la forma de trabajo de cada actor (IMIP y Gobierno Municipal) y establecer las relaciones de poder que existan. De modo que, se parte de dos vertientes: 1) la estructura interna dirigida a la función que ha tenido el IMIP durante el periodo de estudio; y 2) la vinculación política-técnica donde se centran los dos elementos definidos por Peter Ward (1999).

Para la tercera dimensión, el contexto, se delimita al espacio donde se toman las decisiones de planeación: dentro del IMIP: sesiones de cabildo y en la comisión de regidores del desarrollo urbano del municipio de Juárez. Estas esferas permiten ejemplificar la toma de decisión de las aportaciones de cada actor a la planeación urbana.

Para seguir con el análisis de los vínculos, se plantea hacer una observación no participante sobre las reuniones de trabajo por parte del IMIP y de Gobierno Municipal, para así establecer las características de la forma de trabajo entre estos dos actores. Los principales temas por analizar son: el perfil de las personas que asisten a estas reuniones, los temas que se desarrollan y la comunicación que tenga los miembros de las reuniones.

Se parte de la idea de generar una innovación política (Martí *et al*, 2016: p.27) a través de un trabajo colaborativo representado en la coalición entre el IMIP y el Gobierno Municipal de Juárez para la generación de flujos que generen “una perspectiva que enlace continuidad y cambio en las políticas (Stone citado en Bassols, 2006: p.46).

Nos interesa saber si existe una planeación colaborativa enfocada 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<sup>7</sup>. Esta red tiene que ser, en términos de Forester (1984), "inteligencia social"; donde se mantenga nutrida ella misma a partir de relaciones de trabajo con otros actores y reproduciendo conocimiento. Además, se parte de instaurar lazos de intercambio de recursos y negociaciones para la construcción de una agenda común. Asimismo, conocer quién de estos dos actores ha liderado dentro de la red, así como su perfil. Esto a través de precisar las habilidades que se encuentran para negociar y establecer eficazmente las estrategias de planeación urbana, y la habilidad para la construcción de una agenda común (Natera, 2005).

Justamente, se retoma la propuesta de Natera (2005), sobre la red (de gobernanza) tendría que ser estable en sí misma, que se establezca normativamente la función de cada actor y así determinar el poder que cada uno tiene y que lo más importante es el poder de la misma red, en este caso el de elaborar estrategias de planeación urbana. Otras dimensiones para considerar es la negociación que se instituya, dirigido principalmente al Consejo Deliberativo, y el cómo resolverían conjuntamente los problemas que acontecen con relación al desarrollo urbano municipal.

Con todo esto, se plantea establecer en el argumento de la investigación como mecanismos

institucionales auxiliares del Gobierno Municipal pueden establecerse como actores de agencia en beneficio del municipio y de las personas que habitan dentro de éste, puesto que se parte de la importancia que tiene la parte técnica en la planeación urbana en términos de una mayor racionalidad y que la política sea considerada como una racionalización que solo se presenta mediada por intereses específicos y por ello no debe de determinar la forma de cómo se construye el espacio urbano.

## **Conclusiones**

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 solo exista un número muy pequeño de ellos<sup>8</sup>, con relación al total de municipios, han representado una discusión en la forma de elaborar estrategias de planeación urbana municipal (Bassols & García, 2002). Sin embargo, se ha observado que aún tienen como “reto su consolidación” (Palma, 2007: p. 157), enfocado a que deben de establecerse normativa y socialmente a través de ser organismos “decisorios que articulen los procesos de tomas de decisiones” (Bassols & García, 2002: p. 175); es decir, que sean un organismo con la capacidad de desarrollar e implementar el desarrollo urbano municipal.

Estos institutos han significado una forma de descentralización del gobierno municipal para el desarrollo urbano (Bassols & García, 2002; Guillen, 2002; Fuentes, 2004; Peña, 2012. Sin embargo, es necesario ir más allá; constituir a estos institutos en un nuevo mecanismo del método de la planeación urbana municipal, por lo cual, como lo indicaron Bassols y García (2002), se requiere un trabajo coordinado con los diferentes órganos gubernamentales, principalmente con el Gobierno Municipal. Además, de que este orden de gobierno es el que tiene la facultad normativa de planear el desarrollo urbano municipal.

Para ello, es importante conocer la forma en que ellos se vinculan, la cual se encuentra reflejada en una relación política-técnica dirigida más a una racionalización del poder que al poder de la racionalidad al momento de construir ciudades. Se propone con esto la necesidad de establecer mecanismos de fortalecimiento institucional a través del diseño del programa operativo, el presupuesto; esto en términos de función interna del IMIP, y mayor democracia en la toma de decisión en el Consejo Deliberativo.

## **Referencias**

- Arzaluz S. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y Sociedad*. 17 (32) (107-144).
- Bassols, M. & García del Castillo, R. (2009). La construcción democrática de las políticas sociales urbanas en las ciudades mexicanas: Una mirada a los institutos de planeación. En R. García del Castillo (Coord.) *Políticas urbanas y su impacto en el desarrollo social en México*. (pp.139-179) Centro de Investigaciones y Docencias Económicas CIDE.
- Cabrero, E. (2013). *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Castañón A. y Olivas J. (2015). Un retroceso desaparecer IMIP; plantean rescate. *El Diario*. Recuperado de [http://diario.mx/Local/2015-12-02\\_fede3bb7/un-retroceso-desaparecer-imip-plantean-rescate/](http://diario.mx/Local/2015-12-02_fede3bb7/un-retroceso-desaparecer-imip-plantean-rescate/)
- 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.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2016). Vigésima primera edición texto vigente. México.
- De La Garza, E. (2005). Neoinstitucionalismo, ¿opción ante la elección racional? Una discusión entre la Economía y la Sociología. *Revista Mexicana de Sociología*. enero-marzo, 42(1) 163-203.
- Flyvbjerg, B. (2002). Bringing Power to Planning Research: One Researcher's Praxis Story. *Journal of Planning Education and Research*. 21(4) 353-366.
- Forester, J. (1984). Bounded Rationality and the Politics of Mudding Through. *Public Administration Review*. 44(1) (23-31).
- 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, M. V. (2005). 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.
- Hammersley, M. & Atkinson, P. (1994). *Etnografía, Métodos de Investigación*. México. Ediciones Paidós Básica.
- Instituto Municipal de Investigación y Planeación. (2016). Recuperado de <http://imip.org.mx/Beta>.
- Lascoumes, P. & Le Galés, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales. Colegio de México. México.
- Ley Orgánica del Instituto Municipal de Investigación y Planeación del Municipio de Juárez. (1995). Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado N° 78. Actualización en 2004, 2007, 2013. H. Congreso del Estado de Chihuahua.
- Martí, M. Blanco, I. Parés M. & 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.
- Natera, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*. 67 (4) (755-791)
- Palma, F. (2007). *La participación social en la planeación del desarrollo urbano. Caso Nezahualcóyotl, Estado de México*. Porrúa / UNAM.
- Peña, S. (2012). Recent Trends and Practice in Spatial Planning in Mexico. *The Municipal Planning and Research Institutes. Gestión y Política Pública*, 21(2), 407-449.
- 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 Peón, Fortino (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 reimpresión.

#### Notas \_\_\_\_\_

<sup>1</sup> Porcentajes calculados a partir del Censo Nacional de Población y vivienda 1990, 2000 y 2010 de INEGI.

<sup>2</sup> 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 (a consideración de cada legislación estatal).

<sup>3</sup> En el 2001 obtuvo el primer lugar en el Premio de Gobierno y Gestión Local que convocó el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

<sup>4</sup> Durante el periodo que ha estado este instituto han existido tres modificaciones en su ley; en el 2004, 2007 y la última en el 2013, para este trabajo se cita con el año de su publicación en el Congreso del Estado de Chihuahua, aunque se considera las modificaciones que se han hecho en los otros tres años.

<sup>5</sup> Actualmente este consejo tiene el mismo número de miembros con la diferencia de aquellos que tiene voz y voto: de 11 subió a 16.

<sup>6</sup> Lascoumes & Le Galès (2014) hacen la distinción entre institución e institucionalización, donde ésta última “se basa en las dinámicas por las que las reglas y los procedimientos son elaborados; se desarrollan para estructura un espacio social y producir los comportamientos de los actores que los generaron o generan” (p.102).

<sup>7</sup> Rodolfo García (2009) 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” (p.17), de ahí que se parta de que para la vinculación coordinada entre el IMIP y el Gobierno Municipal sea través de los términos.

<sup>8</sup> 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 Mexicanas de Institutos Municipales de Planeación (Peña, 2011), y para el 2017 esta asociación tiene registrado 53 Institutos de Planeación (<https://www.amimp.org.mx/institutos>).