



Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

Instituto de Arquitectura, Diseño y Arte

Departamento de Arquitectura

Doctorado en Estudios Urbanos

“Desarrollo urbano y el rol de los tomadores de decisiones desde la perspectiva de redes y la gestión urbana: el caso de Ciudad Juárez, México. 2005-2015”

Tesis para obtener el grado de
Doctora en Estudios Urbanos

Mtra. María de Lourdes Ampudia Rueda

Director de Tesis

Dr. Luis Enrique Gutiérrez Casas

Ciudad Juárez, Chihuahua, 14 de septiembre de 2018

Índice de Contenido

ÍNDICE DE FIGURAS	7
ÍNDICE DE CUADROS.....	8
ÍNDICE DE GRÁFICAS.....	10
ÍNDICE DE IMÁGENES	12
ÍNDICE DE MAPAS.....	12
DEDICATORIA	13
AGRADECIMIENTOS	14
RESÚMEN	15
II. INTRODUCCIÓN	17
I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA OBJETO DE ESTUDIO	20
II.1 JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN	23
<i>FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA</i>	<i>27</i>
II.2 SUPUESTO	28
II.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	29
II.4 OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS	29
<i>ii.4.1 Objetivo general:</i>	<i>30</i>
<i>ii.4.2 Objetivos Particulares:</i>	<i>30</i>
II.5 ÁREA DE ESTUDIO. DELIMITACIÓN ESPACIAL Y TEMPORAL DEL OBJETO DE ESTUDIO .	30

CAPÍTULO 1 APROXIMACIÓN TEÓRICO - CONCEPTUAL A LOS EJES INSTRUMENTALES DEL DESARROLLO URBANO: TERRITORIO-CIUDAD, GESTIÓN, REDES Y TOMA DE DECISIONES	32
1.1 EL DESARROLLO URBANO-REGIONAL	34
<i>1.1.1 Territorio y Ciudad.....</i>	<i>34</i>
<i>1.1.2 Morfología y Estructura urbana</i>	<i>43</i>
1.2 PROCESO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA	59
<i>1.2.1 Las intervenciones urbanas</i>	<i>59</i>
<i>1.2.2 La planificación del desarrollo urbano</i>	<i>60</i>
1.3 IMPORTANCIA DE LAS REDES DE LA CIUDAD Y EL TERRITORIO EN EL ESCENARIO LOCAL-GLOBAL 71	
<i>1.3.1 Las Redes, importancia del concepto.....</i>	<i>71</i>
<i>1.3.2 La construcción relacional de las redes, ciudad y territorialidad.....</i>	<i>76</i>
<i>1.3.3 Otras perspectivas de las redes.....</i>	<i>79</i>
1.4 PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: LOS TOMADORES DE DECISIONES, LA AGENCIA Y ESTRUCTURAS DE PODER COMO ELEMENTOS MICRO DINÁMICOS DEL ANÁLISIS URBANO - REGIONAL	82
<i>1.4.1 La teoría de las decisiones.....</i>	<i>82</i>
<i>1.4.2 Los tomadores de decisiones.....</i>	<i>85</i>
<i>1.4.3 Agencia y gestión.....</i>	<i>86</i>
<i>1.4.4 Las estructuras de poder, élites, regímenes y máquina de crecimiento en el desarrollo urbano</i>	<i>92</i>
CAPÍTULO 2 ELEMENTOS METODOLÓGICOS, LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	101
2.1 ELEMENTOS METODOLÓGICOS.....	102

2.2 ANTECEDENTES Y ABORDAJES METODOLÓGICOS DE LOS ESTUDIOS URBANOS Y LAS REDES	112
2.2.1 <i>Aproximaciones metodológicas de los estudios urbanos</i>	113
2.2.2 <i>Aproximaciones metodológicas basadas en el análisis de las redes y la conformación de las redes políticas y económicas.</i>	119
2.3 ESTRATEGIA METODOLÓGICA	128
2.3.1 <i>Los métodos y técnicas de la investigación</i>	133
CAPÍTULO 3 EL CONTEXTO DE LA TRANSFORMACIÓN URBANA	152
3.1 BREVE DESCRIPCIÓN SOCIOECONOMÍA DEL ÁREA DE ESTUDIO	153
3.2 ANTECEDENTES DE LA URBANIZACIÓN EN MÉXICO.....	158
3.3 ANTECEDENTES DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA CIUDAD FRONTERIZA CIUDAD JUÁREZ.....	168
3.3.1 <i>Crecimiento y concentración poblacional</i>	168
3.3.2 <i>Tendencia de urbanización de Ciudad Juárez</i>	171
3.4 EL ROL DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO EN LA URBANIZACIÓN LOCAL.....	172
3.4.1 <i>Primeros Planes de desarrollo urbano para la ciudad.....</i>	174
3.4.2 <i>Los Planes de desarrollo en el nuevo milenio.</i>	183
3.4.3 <i>Conformación de la morfología y la estructura urbana.....</i>	185
3.4.4 <i>Algunas conclusiones acerca de la expansión y del crecimiento urbano.</i>	188
CAPÍTULO 4 AGENTES, REDES Y DECISIONES.....	190
4.1 CARACTERIZACIÓN DE LOS AGENTES TOMADORES DE DECISIONES	191
4.2 EL PERFIL DE LOS TOMADORES DE DECISIONES EN CIUDAD JUÁREZ.....	196

4.3 CONFORMACIÓN DE LA RED POLÍTICO-ECONÓMICA EN CIUDAD JUÁREZ	202
4.3.1 <i>Análisis ego- céntrico de los AIC's-EGO.....</i>	207
4.3.2 <i>Conformación socio- centrada de la red político-económica local.....</i>	216
4.4. HALLAZGOS DEL ANÁLISIS SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS AGENTES Y LA COMPOSICIÓN DE LAS REDES Y LAS DECISIONES.	226
CAPÍTULO 5 AGENTES Y PERSPECTIVA DEL DESARROLLO URBANO DESDE LA MIRADA DE LOS TOMADORES DE DECISIONES.	228
5.1 ELEMENTOS PERCEPTUALES QUE ESLABONAN LAS CATEGORÍAS PRINCIPALES.....	229
5.2 CONCEPCIÓN Y MIRADA DE LOS AGENTES SOBRE LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO URBANO ...	231
5.2.1 <i>Mirada sobre los problemas del desarrollo urbano</i>	233
5.3 EL ENTRAMADO TERRITORIAL, SU PLANEACIÓN, SU FUNCIONALIDAD Y SUS TRANSFORMACIONES.....	237
5.3.1 <i>Estrategias de crecimiento urbano. ¿Una mancha de aceite? La expansión como estrategia del desarrollo urbano versus la dispersión de la ciudad.....</i>	237
5.3.2 <i>Congruencia entre planeación del desarrollo y proyectos de intervención urbana.....</i>	241
5.3.3 <i>Las oportunidades del desarrollo urbano con basamento en la funcionalidad económica y la competitividad.....</i>	245
5.3.4 <i>Intervención y transformaciones urbanas</i>	247
5.4 AGENCIA Y GESTIÓN.....	250
5.4.1 <i>Normatividad.....</i>	251
5.4.2 <i>Capacidades de desarrollo</i>	253
5.4.3 <i>Capacidades de gestión</i>	254

5.4.4 Limitaciones y problemas	256
CAPÍTULO 6 AMALGAMIENTO DE LOS FACTORES EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: PERSPECTIVA NARRATIVA DE LOS AGENTES	259
6.1 FACTORES CONVERGENTES EN LA TOMA DE DECISIONES	260
6.1.1 Los agentes.....	260
6.1.2 Los perfiles.....	262
6.1.3 Recursos.....	263
6.1.4 Intereses, relaciones de poder, beneficios y ganancias.....	266
6.1.5 Influencia de las redes y la toma de decisiones	269
6.2 TRAYECTORIA DEL AGENTE EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES PARA EL DESARROLLO URBANO.....	273
CAPÍTULO 7 CONCLUSIONES.....	292
BIBLIOGRAFÍA.....	302
<i>ANEXO 1. Guía de entrevista semi- estructurada</i>	<i>321</i>
<i>ANEXO 2. Instituciones y organizaciones públicas y privadas relacionadas con el desarrollo económico y urbano de Ciudad Juárez.....</i>	<i>323</i>
<i>ANEXO 3. Listado de entrevistas</i>	<i>324</i>

Índice de Figuras

1	Diagrama ii.1. Planteamiento del problema: “Una ciudad dual”	22
2	Diagrama 1.1 Categorías instrumentales del objeto de estudio	33
3	Diagrama 2.1 Elementos de interacción de las redes	102
4	Diagrama 2.1.1 Síntesis de características de enfoques metodológicos.	108
5	Diagrama 4.3.2.1 Rutas comunicantes de la Red político-económica local.	224
6	Diagrama 6.2.1 Proceso de toma de decisiones por los agentes para el desarrollo urbano.	273
7	Diagrama 6.2.2 Toma de decisiones y estructura de poder	291

Índice de Cuadros

1	Cuadro 1.1.3.1 Conceptualización del Desarrollo socio-espacial.....	58
2	Cuadro 1.3.1 Enunciados básicos de la Teoría de Redes	73
3	Cuadro 2.3.1 Síntesis de estrategia metodológica de investigación	132
4	Cuadro 2.3.1.4.1 Definiciones auxiliares en el análisis de redes sociales ARS.	142
5	Cuadro: 2.3.1.4.2 Indicadores básicos de las redes	143
6	Cuadro: 2.3.1.4.3 Conceptos de referencia útiles en el análisis de una red	143
7	Cuadro 2.3.1.5.1 Clasificación de Grandes categorías y subcategorías	146
8	Cuadro 3.1.1 Características geoeconómicas de la Región binacional:.....	155
9	Cuadro 3.1.2 Variaciones en la participación % del Personal Ocupado sectorial de Juárez respecto al Estado de Chihuahua (2004-2009-2014).....	157
10	Cuadro 3.2.1 Inversión pública federal por entidad en México 1959-1986 (%).....	163
11	Cuadro 3.2.2.1 Análisis discursivo del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978.....	164
12	Cuadro 3.2.2.2 Análisis discursivo del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978.....	165
13	Cuadro 3.2.2.3 Análisis discursivo del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978.....	166
14	Cuadro 3.3.1.1 Evolución de la población del Municipio de Juárez	169
15	Cuadro: 3.3.1.2 Tasa media anual del crecimiento demográfico para Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua y México (1940-2010).....	170
16	Cuadro 3.4.1.1 Crecimiento histórico de Ciudad Juárez 1950-2015	182
17	Cuadro 4.1.1 Características Socio demográficas de los Tomadores de Decisiones	192

18	Cuadro 4.1.2 Perfil de los Tomadores de Decisiones	194
19	Cuadro 4.1.3 Militancia Política de los Tomadores de Decisiones	194
20	Cuadro. 4.2.1 La alternancia política en el Ayuntamiento de Juárez 1942-2016.....	199
21	Cuadro 4.3.1 Densidad y Grados (promedio) de la Red Político-económica local Socio Descentralizada -completa-.....	206
22	Cuadro 4.3.1.1 Grupos Ego por Vínculos promedio	208
23	Cuadro 4.3.1.2 Grupos EGOS por concentración de vínculos y preferencia política	209
24	Cuadro 4.3.1.1.1 Simbología Red Ego-Céntrica	209
25	Cuadro 4.3.1.1.2 Intensidad de frecuencia de las Redes Egocéntricas Grupo 1	211
26	Cuadro 4.3.1.1.3 Intensidad de frecuencia de las Redes Egocéntricas Grupo 2	213
27	Cuadro 4.3.1.1.4 Intensidad de frecuencia de las Redes Egocéntricas Grupo 3	215
28	Cuadro 4.3.1.1.5 Indicadores de Redes: Densidad y Centralidad de los Actores de la Red Político-Económica DEU	216
29	Cuadro 4.3.2.1 Red político-económica local AIC´s.....	218
30	Cuadro 4.3.2.2 Densidad y Grados (promedio) de la Red Político-económica local Socio Centrada/ distribuida.....	218
31	Cuadro 4.3.2.3 Distancia Geodésica entre los Nodos de la Red Socio-Centrada AIC´s (18)	219
32	Cuadro 5.1.1 Categorías y Subcategorías perceptuales por grupos de agentes informantes: Análisis de frecuencias de las redes semánticas.....	230
33	Cuadro 5.2.1 Red temática de la subcategoría Problemas del Desarrollo	236

Índice de Gráficas

1	Gráfica 4.1.1 Trayectorias del Perfil de los Tomadores de Decisiones	195
2	Gráfica 4.3.1 RED político – económica local Descentralizada.....	206
3	Gráfica 4.3.1.1 EGO3 4 Gráfica 4.3.1.2 EGO16.....	210
5	Gráfica 4.3.1.3 EGO 2 6 Gráfica 4.3.1.4 EGO 8.....	210
7	Gráfica 4.3.1.5 EGO1	211
8	Gráfica 4.3.1.6 EGO13 9 Gráfica 4.3.1.7 EGO18.....	212
10	Gráfica 4.3.1.8 EGO 5 11 Gráfica 4.3.1.9 EGO15.....	212
12	Gráfica 4.3.1.10 EGO10 13 Gráfica 4.3.1.11 EGO12.....	213
14	Gráfica 4.3.1.12 EGO7 15 Gráfica 4.3.1.13 EGO6.....	213
16	Gráfica 4.3.1.14 EGO9 17 Gráfica 4.3.1.15 EGO11.....	214
18	Gráfica 4.3.1.16 EGO4 19 Gráfica 4.3.1.17 EGO17.....	214
20	Gráfica 4.3.1.18 EGO 14	215
21	Gráfica 4.3.2.1 Red político-económica local AIC´s Socio-centrada o Distribuida	217
22	Gráfica 4.3.2.2 Red político-económica local Descentralizada	220
23	Gráfica 5.1.1 Abordaje temático de los agentes tomadores de decisiones: Principales categorías y subcategorías.....	229
24	Gráfica 5.3.1.1 Red temática Expansión-Dispersión	240
25	Gráfica 5.3.2.1 Red temática Planeación -proyectos urbanos	244
26	Gráfica 5.3.3.1 Red temática Funcionalidad económica - competitividad	246

27	Gráfica 5.3.4.1 Red temática Intervención -transformaciones urbanas	250
28	Gráfica 5.4.1.1 Red temática Normatividad.....	252
29	Gráfica 5.4.2.1 Red temática Capacidades de desarrollo	254
30	Gráfica 5.4.3.1 Red temática Capacidades de gestión.....	255
31	Gráfica 5.4.4.1 Red temática Limitaciones y Problemas.....	257
32	Gráfica 6.1.3.1.1 Red temática Recursos Económicos - financieros	264
33	Gráfica 6.1.3.2.1 Red temática Recursos humanos	266
34	Gráfica 6.1.5.1.1 Red temática Redes comportamiento	269

Índice de Imágenes

1	Imagen 6.2.1 Riveras del Bravo.....	277
2	Imagen 6.2.2 Ciudad Universitaria en sus diferentes etapas de construcción.....	287

Índice de Mapas

1	Mapa 3.4.1.1 Crecimiento Histórico de Ciudad Juárez 1856 - 2015.....	181
2	Mapa 6.2.1 Imagen Satelital de la localización de los puntos de referencia Casos Riveras del Bravo, Ciudad Universitaria y Santa Teresa.	278
3	Mapa 6.2.2 Grado de marginación por AGEB, en Ciudad Juárez en 2010.	284

Dedicatoria

*A lo largo de mi vida he tenido inconmensurables momentos
venturosos y felices, éste es uno más de ellos.
En este camino me acompañan los amores que dan
fortaleza a mi andar, con su generosidad he logrado
dar pasos importantes en mi profesión hasta llegar
a esta preciada meta académica.*

*A mi madre con amor y eterno agradecimiento:
Leíto, tu sabiduría, comprensión,
motivación, tu serenidad y tu gran amor
fueron y serán por siempre los pilares
para las misiones de mi vida.*

*A mis amados hijos Rubén y German:
Por respetar y apoyar mis faenas
profesionales, a la par de ser su
madre y compartir conmigo a
sus bellas familias con Ana y Alma.*

*Con cariño a mis nietos:
Alexis, Ana Valenka, León Emilio y Pía Constanza
Por estar y ser el espacio donde se desborda mi ternura.*

Agradecimientos

*A mi director de tesis: Dr. Luis Enrique Gutiérrez Casas
Por acompañar este esfuerzo.*

Al Sínodo:

*Dr. Ryszard Rozga Lutter por tu disposición y asesoría.
Dr. Javier Chávez por tu orientación y consejos.
Dra. Guadalupe Santiago y Dr. Pablo Galaso
Por su dedicación y minuciosidad
A todos por ser excelentes académicos.*

Resumen

Palabras Clave: Desarrollo Urbano, Redes político-económicas, Tomadores de decisiones, Análisis de Redes Sociales (ARS) y Análisis del discurso.

Esta tesis se centra en la exploración de los efectos que tuvieron los tomadores de decisiones y las redes político-económicas en el desarrollo urbano de Ciudad Juárez, específicamente en la expansión territorial durante el periodo 2000-2015.

Se analiza la base teórica de cuatro elementos conceptuales, a saber, el territorio-ciudad, la gestión urbana a partir de la planificación del desarrollo urbano, las redes político-económicas y la toma de decisiones. el marco metodológico que apoya el desarrollo de la hipótesis es de orden mixto, pues se analizan datos recogidos a partir de entrevistas semiestructuradas realizadas a los tomadores de decisiones que participaron en algún puesto de alta jerarquía y cuyas redes estaban relacionadas con el desarrollo urbano de Ciudad Juárez durante el periodo de estudio, mediante los métodos de Análisis de Redes Sociales y el Análisis de Discurso.

La tesis se compone de ocho apartados, en el primero se presenta el planteamiento del problema y en el segundo se aborda la discusión teórico-conceptual del objeto de estudio, el tercera consta de elementos metodológicos, el contexto del desarrollo urbano y la planificación dentro del periodo de estudio, así como los apartados de análisis de resultados, conclusiones y algunas recomendaciones.

Keywords: Urban Development, Political-economic Networks, Decision Makers, Social Network Analysis (ARS) and Discourse Analysis.

This thesis focuses on the exploration of the effects that decision makers and politico-economic networks had on the urban development of Ciudad Juárez, specifically on territorial expansion during the period 2000-2015.

The theoretical base of four conceptual elements is analyzed, on the territory-city, the urban management from the planning of the urban development, the political-economic networks and the decision making.

The methodological framework that supports the development of the hypothesis is of a mixed order, since data collected from semi-structured interviews with decision-makers who participated in some

high-ranking position and whose networks were related to the urban development of the Ciudad Juárez are analyzed. during the study period, through the methods of Social Network Analysis and Discourse Analysis.

The thesis consists of eight sections, the first presents the problem and the second addresses the theoretical-conceptual discussion of the object of study, the third consists of methodological elements, the context of urban development and planning within the period of study, as well as the sections analyzing results, conclusions and some recommendations.

II. Introducción

La problemática de los estudios del desarrollo urbano a partir de la lógica espacial ha sido una de las principales preocupaciones de algunos teóricos desde el siglo XIX. Destacan los modelos clásicos de la economía espacial que parten del supuesto de un espacio homogéneo y estático de Johann Heinrich Vön Thünen (1826), quien abordó la lógica económica desde la racionalidad de la localización de la agricultura asignando valor a la tierra en función a la distancia y costos de transporte.

Sin embargo, a partir de la Primera Revolución industrial e inicio del siglo XX, la creciente concentración poblacional y desbordamiento de las actividades económicas en las ciudades, más estudiosos se interesaron en analizar los nuevos fenómenos urbanos. Por ejemplo, Alfred Weber (1909) modeló la localización industrial con base en las nuevas técnicas de producción y de transporte, Hotteling (1929) estableció las relaciones entre los precios de bienes homologados, el tamaño del mercado y la localización de los vendedores, mientras que Walter Christaller (1933) elaboró la teoría de los lugares centrales (Ramírez, 2003a). Más tarde, Harvey (1985) expresó con mayor precisión el rol de la conciencia espacial o imaginación geográfica, cuyos argumentos teóricos y sus derivaciones concretas sostuvieron la utilidad teórico-metodológica de la dimensión espacial.

El carácter genérico y condición del espacio en todo lo material, ha logrado establecer la importancia del espacio físico desde sus primeros aportes. No obstante, los estudios urbanos se han extendido a diversos campos de conocimiento que incluyen al sujeto y su entorno e incorporan otras dimensiones como la social, la económica, la política y la cultural. Estas como parte de múltiples procesos de adaptación, apropiación y el conflicto que causan las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza. De ahí que la sociedad y el territorio representen un tema relevante de investigación en tanto que conforma una parte de la realidad, determinada por objetivos y criterios propios del desarrollo urbano/regional. En ese espacio territorial destacan las redes sociales y las relaciones verticales formales e informales, y su naturaleza intangible que permiten explicar el fortalecimiento de compromisos personales, familiares, institucionales y productivos, según (Orozco, 2005).

En este trabajo fue fundamental identificar los mecanismos por medio de los cuales las relaciones verticales y las redes sociales incidieron en la organización de las estructuras horizontales (como la

urbana o la industrial); en este tipo de conexiones está presente el contexto sociohistórico y además se muestra una influencia transversal en la organización de las regiones (Orozco, 2005).

Por ejemplo, en el sistema urbano-regional conformado por la región fronteriza Ciudad Juárez-El Paso, se han desarrollado relaciones de intercambio a través del tiempo. Ello se refleja en procesos de adaptación y transformación en el sistema mismo y en su entorno, tal como sucede cuando se dan las fluctuaciones económicas, variaciones en el sistema cambiario y, más reciente, con la influencia de factores como la violencia, migración y las políticas del narcotráfico.

Una tarea imprescindible de los estudios urbanos es observar y mostrar las implicaciones de los procesos sociales y territoriales, esto debido a que cada vez las sociedades están más concentradas en las urbes y generan interrelaciones complejas. Así, las decisiones que tomen los individuos en una sociedad repercutirán en toda la estructura social.

Dicha complejidad merece ser atendida por el carácter colectivo de las relaciones sociales, que pueden ser de orden estructural, como las laborales y su permanente interacción, en cuyo caso los roles de los individuos están definidos por la actividad productiva. Existen, además, las de orden categorial que se conforman de contactos superficiales y rutinarios; otras, de carácter personal. Todos estos tipos de relaciones conforman los campos social, político, económico (empresas, organizaciones, territorios) y personal-familiar, en los cuales suelen formarse las redes (Orozco, 2005).

Por otro lado, en la actualidad el desarrollo capitalista toma nuevas formas de percibir y actuar sobre el espacio y el tiempo, mismos que han marcado los cambios en la organización espacial e indican transformaciones en las relaciones sociales y viceversa. Es importante partir entonces de la noción del desarrollo urbano-regional entendido como el estudio de las relaciones existentes entre los individuos y los recursos dinámicos naturales, económicos, humanos, sociales, políticos y culturales, así como el territorio, lo que resulta fundamental en el equilibrio entre el desarrollo y las necesidades espaciales de la población.

Así pues, se reconoce que el sistema social se estructura en una ubicación espacial y temporal como elemento contenido en toda existencia social y como frontera del análisis social, dentro del cual tiene lugar la vida y la generación del poder. Este contexto espacio-temporal puede además observarse como substancia y reestructuración de las relaciones. Todos estos elementos bajo una

implicación recíproca de los procesos sociales y territoriales pronuncian la naturaleza de las transformaciones.

El objeto de estudio se desarrolla en esta investigación a través de ocho apartados, conformados por el planteamiento del problema y siete capítulos que contienen el cuerpo de la tesis. En primer lugar, se aborda el planteamiento de problema, el cual se compone de la justificación de la investigación y su importancia en el contexto de los estudios urbanos, el supuesto del que parte la investigación, el objetivo general y los objetivos particulares, así como las preguntas que guían la investigación, y, para finalizar, se aborda el área de estudio en el que se establecen las dimensiones espaciales y temporales.

Enseguida, la estructura de la tesis se conforma de siete capítulos. En el primero se aborda el estado del arte de la investigación, dividido en cuatro apartados que se enfocan en las principales categorías, a saber: el desarrollo urbano, la gestión, las redes y la toma de decisiones. En el segundo capítulo se analizan las corrientes metodológicas factibles para el desarrollo de la investigación y se define la estrategia y métodos que permite llevar a cabo para atender los supuestos planteados en el primer apartado. Los métodos utilizados son el Análisis de Redes Sociales (ARS), con apoyo del software UCINET V.6.4 y el método de análisis del discurso mismo que se desarrolló con soporte del software Atlas Ti. V 7.5.4.

El tercer capítulo corresponde al contexto de la transformación urbana bajo dos dimensiones, la primera sobre los antecedentes de la urbanización en México y segundo sobre la transformación de la Ciudad Juárez, Chih., en esencia por el crecimiento y concentración poblacional; sus tendencias de urbanización y por el rol de la planificación del desarrollo urbano en la urbanización local.

En los siguientes capítulos, cuatro, cinco y seis, se presenta el análisis de los resultados de la investigación, abordado en los dos métodos señalados. En principio de cuentas, el capítulo cuatro refiere al análisis de las redes a partir de los agentes, sus conexiones y decisiones; dicho análisis se constituye de dos segmentos: el primero, de tipo descriptivo, cuyos elementos conforma la caracterización y perfil de los agentes tomadores de decisiones en Ciudad Juárez; así como la conformación de la red político-económica local. En el segundo segmento de este capítulo se abordan los resultados del análisis de redes sociales y se exponen a partir del análisis egocéntrico de los agentes informantes clave, la conformación socio-centrada de la red político-económica local y

los hallazgos del análisis sobre las características de los agentes y la composición de las redes y las decisiones.

En el capítulo cinco se analizan las percepciones de los agentes informantes clave para desarrollar un cuadro interpretativo, por lo que se expone la perspectiva del desarrollo urbano desde la mirada de los tomadores de decisiones, por medio de los elementos perceptuales que eslabonan las categorías principales; la primera categoría corresponde a la concepción y mirada de los agentes sobre los problemas del desarrollo urbano. El segundo elemento es analizado a partir del entramado territorial, la planeación, funcionalidad y transformaciones urbanas. El tercero plantea las estrategias de crecimiento urbano versus la dispersión de la ciudad. Un cuarto punto aborda el carácter de la agencia y la gestión a partir de la normatividad, las capacidades de desarrollo, las capacidades de gestión y sus problemas y limitaciones.

En el sexto capítulo se expone el amalgamamiento de los factores en el proceso de la toma de decisiones, mediante dos visiones: en la primera se aborda cómo convergen los factores y en la segunda cómo se conforma la trayectoria del agente en dicho proceso para el desarrollo urbano. Y por último en el capítulo siete se esbozan las conclusiones de la investigación.

I. Planteamiento del problema objeto de estudio

Hoy en día, las problemáticas urbanas que aquejan a las ciudades y regiones transitan por periodos de crisis recurrentes desde hace más de cuarenta años. El crecimiento poblacional muy concentrado en las ciudades ha generado nuevas dinámicas socioeconómicas, políticas y culturales, ceñidas de complejos problemas de salud, desempleo, violencia, segregación, vulnerabilidad, empobrecimiento y marginación de un sector considerable de la población. Se suman los problemas ambientales, la contaminación, el exacerbado uso de los recursos naturales y las serias dificultades en el orden de la planificación y gestión del territorio. Además de que dicha problemática se extiende más allá de sus propios territorios donde convergen diversas condiciones urbanas complejas a través de sus fronteras.

Dicho lo anterior, las ciudades pueden ser vistas como espacios ambiguos, ambivalentes o duales, dado que sus características ofrecen posibilidades de vivir polarizadas: vivir o mal vivir. Por un lado, existen oportunidades y, por el otro, frustraciones. De acuerdo con Castells (1995): “una ciudad puede ofrecer a la sociedad que la habita potencialidades y riquezas para su desarrollo, que la hacen menos vulnerable y más sostenible, pero de la misma forma puede frenarla y agobiarla con

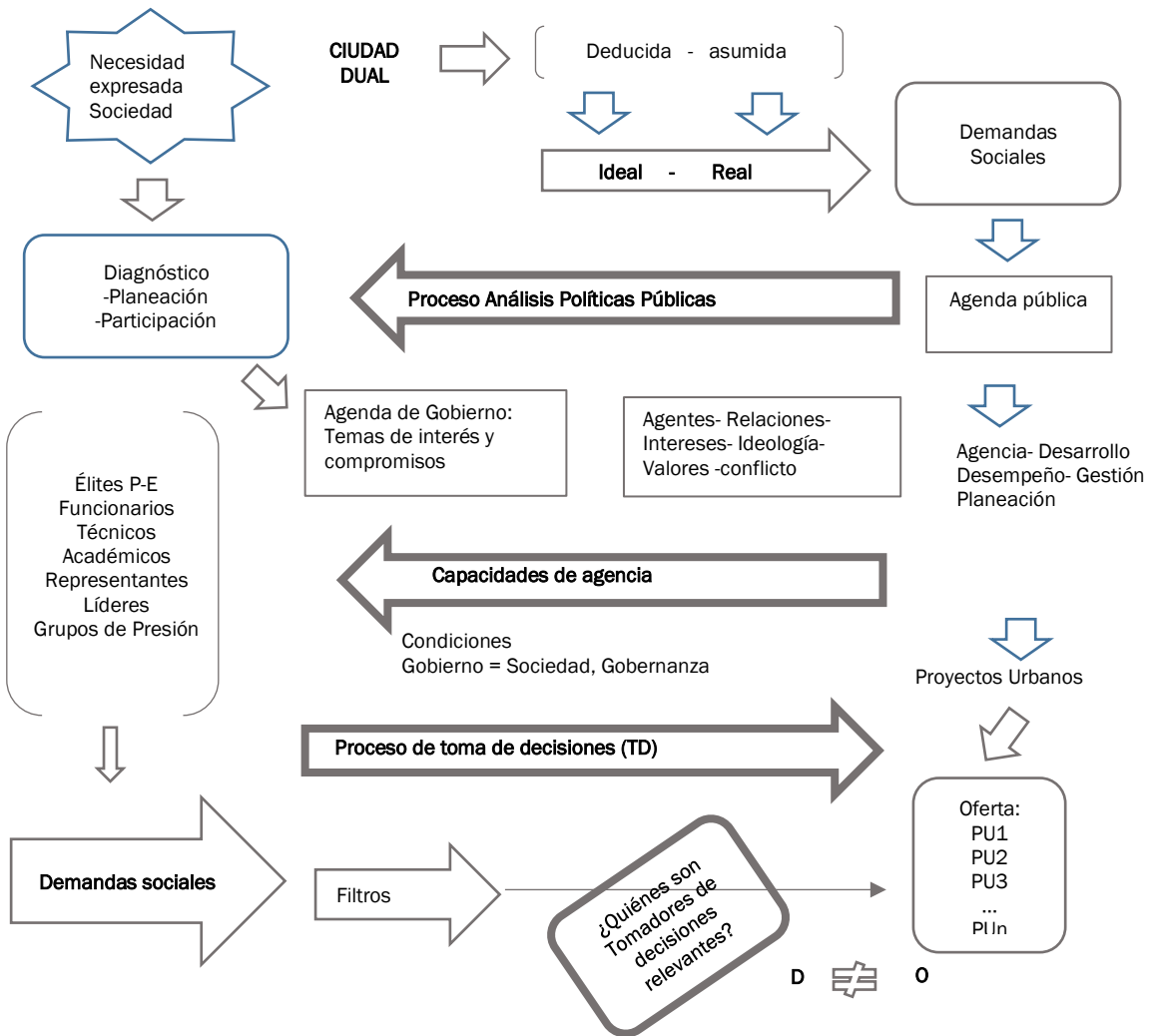
problemas que terminan siendo estructurales para su mismo desarrollo, lo cual propicia el encuentro de espacios ‘duales’ donde en algunos lugares todo parece funcionar muy bien y en otros nada funciona como debería ser” (citado por Vergara, R., *et al.*, 2009).

A la par de esta condición se halla la gestión urbana, la cual pone en manos de los actores públicos y privados el reto y responsabilidad de atender los problemas de organizar y administrar las acciones que favorezcan las condiciones de vida de la población. De ahí que los tomadores de decisiones tengan un rol sustancial como principales agentes de cambio dentro del desarrollo urbano-regional, razón por la que constituyen un factor relevante en los resultados de su función social.

La ambigüedad antes mencionada se traslada al ámbito de la gestión urbana en tanto los tomadores de decisiones no están exentos de la conducta ambivalente, ya que, aun cuando existen los marcos regulatorios y lineamientos de la planificación del desarrollo urbano-regional, también se manifiesta un factor que tiene repercusiones en la determinación de las acciones y toma de decisiones, las cuales son las redes del entorno.

Estas redes, vistas como interacciones y vínculos entre las relaciones económicas, sociales, personales, políticas y culturales, son articulaciones que a la vez representan las conexiones multiniveles en el orden de los intereses, los recursos y las necesidades de los actores sociales alrededor de dichos agentes.

1 Diagrama ii.1. **Planteamiento del problema: “Una ciudad dual”**



Fuente: Elaboración propia

De ahí que la ciudad sea vista a partir de dos enfoques: el primero, desde el marco normativo, “lo que debe ser”, y el segundo, un marco positivo, “lo que es”. Se observa así la presencia de una ciudad dual, por un lado, aquella que pretende atender los problemas y necesidades sociales desde la base normativa que puede integrar el interés social o colectivo y otra que se rige en base a las fuerzas del mercado en la que los agentes actúan bajo un interés personal o individual. (Ver Diagrama ii.1).

II.1 Justificación e importancia de la investigación

Las ciudades fronterizas se han conformado como centros regionales de carácter subnacional con estructura gubernamental institucional de orden local y carácter global, que a la par se caracterizan por problemas sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales que amenazan la sustentabilidad de éstas (Mungaray, 2010). Tales problemas son generados por la fuerte atracción de población rural o de otras ciudades del interior del territorio nacional, tasas de crecimiento demográfico mayores al promedio nacional, desempleo y variación en las fluctuaciones económicas, bajo porcentaje de inversión pública y privada, escasez de recursos del estado para ofrecer servicios a la población, además de enfrentar serias dificultades de gestión urbana y descentralización.

Dichas dificultades, aunadas a la toma de decisiones, se encuentran enmarcadas en los ámbitos normativos centralizados, en muchos casos inoperantes. Por un lado, estos conflictos pueden obstaculizar la acción misma de la gestión para efectos de eficacia y eficiencia de la planificación, la organización y administración del desarrollo urbano-regional. Por el otro, estar permeadas de la influencia de los intereses individuales o colectivos de los diferentes grupos sociales, económicos y políticos.

Se han dedicado numerosos estudios tanto a los problemas como a los fenómenos sobre las ciudades desde la especialización de los diferentes campos de conocimiento. Algunos ejemplos de ello: la concentración poblacional y los flujos migratorios en los estudios demográficos; desarrollo, estructuras económicas y condiciones de calidad de vida en el campo de los estudios de economía; la democracia y las relaciones gobierno-sociedad en los estudios políticos, entre otros.

Asimismo, los estudios de economía urbana son amplios y están centrados en la comprensión de la conformación de la estructura urbana, el uso del suelo, la conformación espacial en los estudios geográficos, la comprensión de los procesos evolutivos de la ciudad desde la sociología urbana y la historia (Hubbard y Kitchin, 2011). No obstante, las investigaciones multidisciplinarias e interdisciplinarias están buscando transformar las barreras del pensamiento positivista hegemónico en el campo del conocimiento y trascender a nuevos niveles de comprensión de la realidad urbana.

Por su parte, las investigaciones realizadas desde la sociología urbana, de acuerdo con Giddens (1984), consisten en que deliberar de forma crítica sobre transformaciones urbanas significa, entre

otras cosas, examinar cómo las ciudades han facilitado o impedido la reorganización económica internacional, área temática que no puede ser abordada de manera integral sin comprender, teórica y empíricamente, las relaciones recursivas entre individuos/instituciones y el sistema social. A pesar de los problemas conceptuales que hoy en día enfrentan las diferentes disciplinas en el empleo de los conceptos emanados de la teoría de la «estructuración», hay una plataforma consistente en el hecho de inferir que este acercamiento al evento territorial brinda puntos para innovar en los estudios urbanos y progresar, en lo sucesivo, hacia un conocimiento multidimensional del fenómeno urbano (Zunino, 2002).

Esta visión permite inferir el potencial de los estudios de la ciudad a partir de su evolución y las transformaciones urbanas, que van desde la expansión física de la ciudad, su inherente vocación económica, hasta su conformación territorial a través de la accesibilidad y la interacción espacial como efecto de una acción determinada, y de la intervención urbana como efecto de una decisión y el principio de interés público o privado.

En esta investigación se busca identificar las relaciones e incidencias en el desarrollo urbano-regional a partir de las relaciones existentes entre la toma de decisiones, las redes y la gestión pública de los actores político-económicos en Ciudad Juárez, entre el periodo 2000 y 2015, ya que existe un parteaguas en el desarrollo urbano y la recurrencia de la crisis estructural en la ciudad.

Esta localidad forma parte de la región Paso del Norte,¹ la cual se desenvuelve bajo un modelo de desarrollo urbano-regional complejo, contradictorio y complementario bajo las tendencias de la globalización, la regionalización y la urbanización. Esto se observa en múltiples factores como la intensidad de los flujos demográficos, económicos y en las políticas bilaterales entre los diferentes niveles de gobierno entre ambos países.

Al mismo tiempo que las restricciones políticas, normativas y legales aquejan el cruce de miles de migrantes -en busca de empleo- y las relaciones y vínculos de la población para obtener beneficios como la doble ciudadanía. Así como, las fluctuaciones económicas derivadas de los cambios en el

¹ Esta región, denominada Paso del Norte, está compuesta por las siguientes localidades: Ciudad Juárez, Chihuahua, México; El Paso, Texas, y Las Cruces, Nuevo Mexico, USA.

sistema de precios y de las políticas fiscales y monetarias, que con recurrencia afectan de manera distinta a la ciudad.

También se encuentran los crecientes problemas del desarrollo urbano, dados los déficits de la urbanización en términos de la accesibilidad y movilidad, la aglomeración y la competitividad; o en aspectos focalizados como la atención de las necesidades de vivienda, transporte, infraestructura social (escuelas, hospitales, guarderías), pavimentación, alumbrado, entre muchos otros fenómenos que revelan la complejidad de este tipo de ciudad.

Otro problema significativo en el orden de la toma de decisiones es la condición subnacional que tienen este tipo de localidades, ya que las suscribe a niveles de menor incidencia en el arbitraje de las políticas nacionales y binacionales. En este caso, las disposiciones tomadas por los gestores públicos y privados tienen la función de ser agentes promotores del desarrollo urbano-regional con las limitaciones derivadas de las reglamentaciones y los relativos procesos de descentralización.

La agencia de los involucrados tiene además un orden micro dinámico, identificado en su formación y desarrollo personal y profesional. Aunado a ello, su entorno con las interrelaciones y redes son considerados factores de incidencia en las decisiones por la existencia de necesidades e intereses personales, políticos, sociales y económicos; en otras palabras, desde las microdinámicas y la construcción de las redes con las que se vinculan, a partir de contextos ideológicos, culturales, sociales o familiares, hasta la macroestructura del sistema al que pertenecen como agentes, se disponen la construcción de las políticas y estrategias de desarrollo urbano regional basadas en las instituciones y las leyes.

De ahí que en este trabajo se reflexione sobre las interacciones sociales de las redes y los agentes que intervienen en la toma de decisiones que son piezas clave para actuar en la gestión de las intervenciones urbanas para el desarrollo. Esto ante las tendencias de crecimiento urbano, la expansión urbana, las fallas de gestión, organización y administración de los recursos, la pérdida del

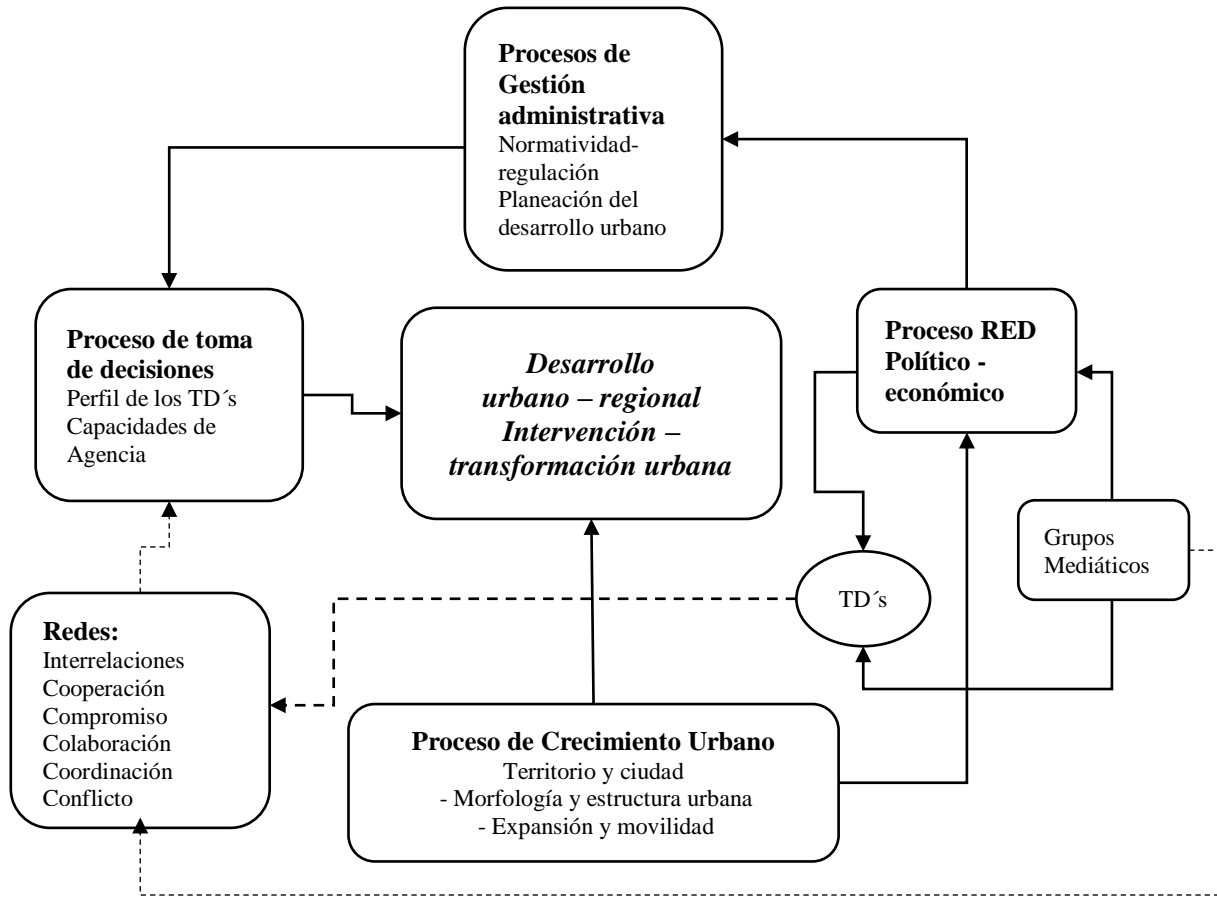
dinamismo económico y las fuertes crisis experimentadas por la sociedad que reflejan un grave deterioro de calidad de vida de los pobladores de esta región que es el objeto de estudio.²

Dada la naturaleza y complejidad de la cuestión, se considera relevante abordarlo desde una perspectiva multidisciplinar, que permita la comprensión del fenómeno de las relaciones y condición de las interacciones entre los diferentes agentes y sus impactos en el desarrollo urbano. También con el fin de generar nuevos conocimientos que contribuyan a ampliar la comprensión del desarrollo urbano y la conformación de nuevas políticas para el desarrollo urbano-regional que coadyuven a alcanzar mayor congruencia entre los aspectos aspiracionales de la sociedad en su conjunto y la calidad de vida en los hechos.

A partir de lo que he llamado *sistema de afectaciones del desarrollo urbano*, definido como el conjunto de factores instrumentales cuya articulación incide en la composición de este sistema, se desprenden cuatro ejes conformados por el proceso de crecimiento, 1) intervención y transformación urbanos, 2) el de toma de decisiones, 3) el de la gestión administrativa y 4) el de la conformación de las redes y grupos mediáticos, mismos que se vinculan a partir de las posibles relaciones directas e indirectas entre los diferentes ejes.

En el sistema de afectaciones del desarrollo urbano se puede observar la interacción de diferentes procesos que parten del contexto histórico del crecimiento de la ciudad, o sea, de los elementos estructurales y morfológicos que determinan cómo se llegó a la situación actual, pasando por los procesos políticos que determinan quiénes son los agentes político-económicos que participan en la construcción y desarrollo de la ciudad con la presencia del marco institucional y regulatorio operacionalizado en la planeación del desarrollo urbano y accionado por medio de la toma de decisiones que da soporte al proceso de gestión de las políticas públicas. Este proceso de arbitraje se caracteriza por la intervención de los diversos actores-agentes cuyas capacidades de agencia están contenidas de intereses públicos y privados (Diagrama ii.1.1).

² De acuerdo con el estudio realizado por el COLEF 2012, cercano al 51% de la población en Ciudad Juárez está ubicada por debajo de la línea de bienestar, es decir que 5 de cada 10 ciudadanos son pobres o extremadamente pobres. Fuente: PDUS 2016 p. 273.



Fuente: elaboración propia

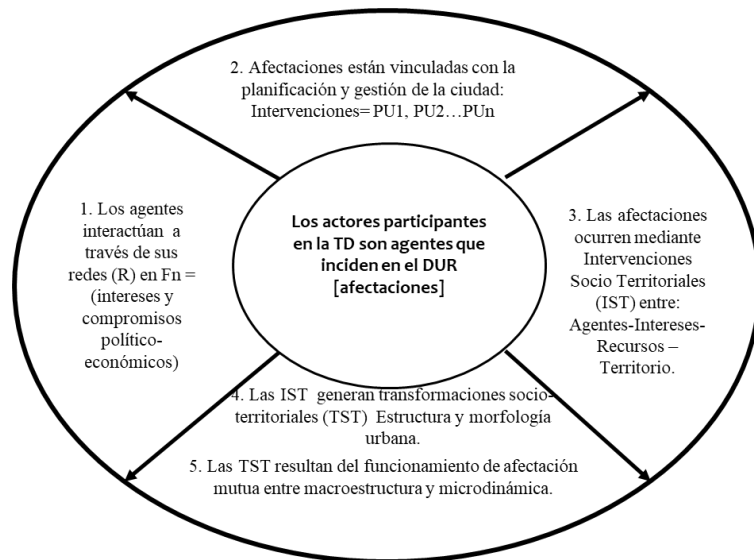
De los anterior se deriva la importancia de abordar el objeto de estudio mediante distintas aportaciones teórico-conceptuales ofrecidos por algunos campos disciplinares. Dichos ejes acompañan esta tesis y se centran primero en el análisis espacial y territorial, el urbanismo, la economía urbana y regional, los aportes de la sociología urbana, la teoría estructuralista, la construcción del concepto de redes, la gestión y las capacidades de agencia, así como el de la toma de decisiones basado en las aportaciones de estudiosos como Harvey (1985), Vön Thünen (1826), A. Weber (1926), Camagni (2005), Capello (2007), Giddens (1984), Rózga (2005), Hoyt (1933), Chávez (2000), Gutiérrez (2009), Esparza y Carruthers (2000), Teves (2005), Merinero (2010), Galaso (2011) y que más adelante se extienden en el capítulo 1, en el que se aborda el marco teórico y conceptual.

II.2 Supuesto

La transformación morfológica y la estructura urbana de una ciudad son el resultado del funcionamiento de su macroestructura (política, económica, cultural y social) y su microdinámica (interacciones entre los actores); éstos son dos componentes que se afectan de forma recíproca. Ambas categorías se encuentran vinculadas con el proceso de planeación, administración y gestión de la ciudad y con el proceso de tomadores de decisiones de los agentes (políticos, empresarios, líderes y organizaciones) quienes interactúan a través de sus redes y en función de sus intereses, compromisos y mecanismos de cooperación. Desde esta perspectiva, los tomadores de decisiones son agentes que inciden en el desarrollo urbano regional, mediante las relaciones existentes entre individuos, recursos y territorio. Esto ocurre a través de proyectos e intervenciones urbanas emprendidos por una diversa gama de organismos e instituciones donde convergen dichos agentes como actores públicos y privados, los cuales impactan sobremanera el funcionamiento del sistema urbano.

En dicha sucesión se comprometen desde significativos recursos económicos y fiscales (deuda), hasta propiedades de potestad pública que son trasladados a los privados como forma de incentivar la inversión, tales como los proyectos de desarrollo habitacional o concesiones de transporte. Asimismo, en el proceso hay un manifiesto desconocimiento de la forma en cómo maniobran los arreglos institucionales y las relaciones de poder que sustentan este tipo de intervenciones urbanas.

Diagrama ii 2.1 **Supuesto**



Fuente: Elaboración propia

De lo anterior, en esta investigación se parte del siguiente supuesto:

- Los actores participantes en la toma de decisiones son agentes que inciden en el desarrollo urbano, cuyas acciones generan afectaciones en la morfología y estructura urbana.
- Los agentes interactúan a través de sus redes, pero en función de sus intereses y compromisos político-económicos.
- Las afectaciones ocurridas están articuladas con la planeación y gestión administrativa mediante los proyectos de intervención.
- Las intervenciones son socio territoriales y ocurren entre agentes, intereses, recursos y el espacio (ver Diagrama ii.2.1).

II.3 Preguntas de investigación

Se cuestiona de forma general: ¿Cómo impactan las intervenciones e interacciones de los tomadores de decisiones, sus redes, y el funcionamiento de la gestión pública en el desarrollo urbano-regional?

Así como de manera más específica:

- ¿Cuál es el contexto del proceso del crecimiento urbano vía urbanización y qué rol juega el marco normativo y la planeación urbana?
- ¿Cuáles son las principales características que definen a los agentes informantes como tomadores de decisiones?
- ¿Quiénes tienen una posición de poder o privilegio para incidir en la toma de decisiones en las intervenciones urbanas de Ciudad Juárez?
- ¿Cuáles son las condiciones que posibilitan el ejercicio del poder de los agentes? ¿Cómo inciden las redes en la toma de decisiones?
- ¿Cómo impactan las interacciones de los tomadores de decisiones en el contexto de la gestión pública y la agencia en el desarrollo urbano?
- ¿Cómo opera la red político-económica en los procesos de intervención urbana? ¿Cómo inciden las redes en la toma de decisiones?

II.4 Objetivo general y específicos

ii.4.1 Objetivo general:

Determinar los impactos de las interacciones (redes) de los tomadores de decisiones (agentes) y la gestión pública (planificación del desarrollo urbano) en el desarrollo urbano regional (transformaciones e intervenciones urbanas) de Ciudad Juárez, Chihuahua, México.

ii.4.2 Objetivos Particulares:

-Identificar los antecedentes del desarrollo urbano, sus cambios en el periodo 2000-2015 y los elementos de la gestión urbana.

- Establecer el perfil de los agentes cuyas posiciones de privilegio en instituciones con responsabilidades en el gobierno de la ciudad son capaces de ejercer poder para hacer valer intereses determinados.

- Identificar y definir los rasgos que caracterizan a los agentes participantes en la toma de decisiones y su capacidad de agencia, así como su reconocimiento dentro de los grupos mediáticos y conformación de las redes existentes.

- Establecer el tipo de vínculos existentes entre los agentes y los posibles grupos de redes.

- Desarrollar un análisis de articulación entre las acciones de los actores en torno a los proyectos urbanos de interés y los resultados de la expansión.

- Analizar la conformación de la red a partir de las interacciones ocurridas entre los agentes y las acciones de intervención urbana.

II.5 Área de estudio. Delimitación espacial y temporal del objeto de estudio

El contexto espacial de Ciudad Juárez, el objeto de la presente investigación. se ubica en los límites territoriales entre México y Estados Unidos. Este municipio se encuentra localizado en el norte del estado de Chihuahua y tiene una extensión territorial 3561.14 kilómetros cuadrados, los cuales representan tan solo el 1.44% de la superficie total del estado. Sus límites colindan en el sur con el municipio de Ahumada; al oeste, el límite es con el municipio de Ascensión; al suroeste, con el municipio de Guadalupe y al norte, con el condado de Doña Ana en el estado de Nuevo Mexico y el condado de El Paso, Texas ambos pertenecientes a los Estados Unidos.

En esta ciudad fronteriza se explora el fenómeno de composición de la red político-económico local y la orientación de la toma de decisiones a través de la resolución de los agentes y sus efectos en la expansión territorial y en el desarrollo urbano durante los años 2000-2015.

El análisis se centra en las interacciones de los actores que forman parte de esta estructura socio territorial, como son los tomadores de decisiones a través de la configuración de las redes que orientan el desarrollo urbano, de ahí que se enfoque en cuatro grandes categorías de análisis.

La primera es el desarrollo urbano analizado desde las subcategorías de territorialidad y ciudad, morfología y estructura urbanas. Una segunda categoría es el proceso de gestión administrativa cuya importancia se recupera desde las tendencias de planificación urbana y los marcos normativos que regulan el desarrollo urbano. La tercera estudia la toma de decisiones, junto a las subcategorías de capacidades de agencia y el propio perfil de estos agentes determinantes de la orientación del desarrollo en las ciudades. Por último, la cuarta consiste en la red social y la subcategoría de interrelaciones basadas en la cooperación, comunicación, colaboración, confianza e intereses y el conflicto.

El campo de estudio del tema de investigación es bastante amplio y complejo. Por ello, en este trabajo los alcances mencionados son limitados tanto por el tiempo que dura el proceso doctoral, como por la imposibilidad de integrar todos los elementos sistémicos que contiene dicha temática; de ahí que se aborde a partir del análisis de la expansión y movilidad urbana dentro del desarrollo urbano como base de partida en la toma de decisiones y de la composición de los grupos político-económicos mismos que se consideran como agentes de las intervenciones urbanas.

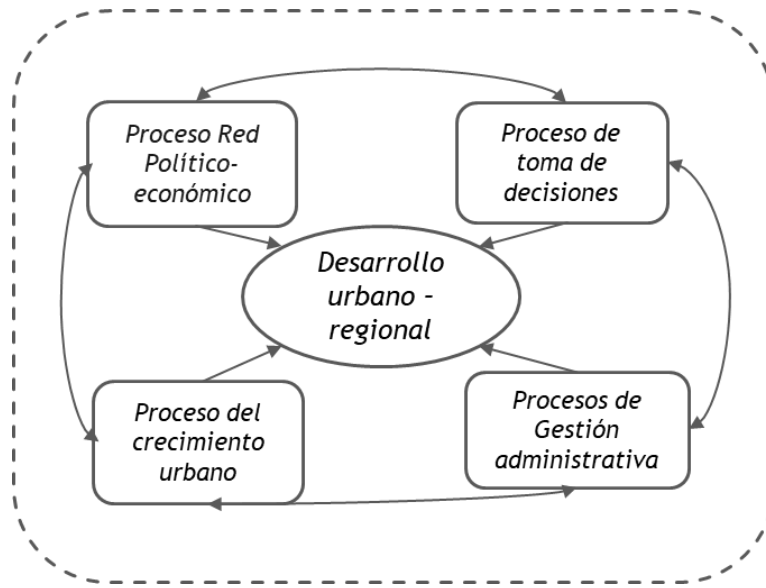
Este estudio ofrece una oportunidad para conocer y analizar desde el sentido macroestructural cómo las ciudades se construyen, planifican, gestionan y desenvuelven; de igual forma, desde el sentido micro dinámico, cómo incide la toma de decisiones de los agentes pertenecientes a la red político-económica cuyo rol es el compromiso e interés de impulsar el desarrollo y, por tanto, generar e incidir en las políticas locales-regionales de la ciudad, o sea, en su transformación hacia el desarrollo urbano-regional.

Capítulo 1 Aproximación teórico - conceptual a los ejes instrumentales del Desarrollo Urbano: territorio-ciudad, gestión, redes y toma de decisiones

En la actualidad el desarrollo capitalista ha tomado nuevas formas de percibir y actuar sobre el espacio y el tiempo, mismo que ha marcado los cambios en la organización espacial e indican transformaciones en las relaciones sociales. Es importante partir entonces de la noción del desarrollo urbano-regional entendido como el estudio de las relaciones existentes entre los individuos, los recursos dinámicos, ya sean naturales, económicos, humanos, sociales, políticos y culturales, y el territorio, lo que resulta fundamental en el equilibrio entre el desarrollo y las necesidades espaciales de la población.

Asimismo, la idea de *integralidad* en el concepto del desarrollo urbano -aunque reciente en los ámbitos nacional e internacional- ha sido agregada a las definiciones con el propósito de incorporar las necesidades más amplias de los urbanitas, o, en otras palabras, el ámbito del desarrollo urbano precisa ver de forma holística el desarrollo del ser humano. Se trata de un proceso de ajuste y ordenamiento permanente -a través de la planeación del medio urbano- sobre factores económicos, sociales y físicos, mismo que involucra el crecimiento demográfico, la expansión física y el incremento de las actividades productivas, una mejora significativa de las condiciones socioeconómicas y calidad de vida de la población, la conservación y mejoramiento del medio ambiente y el mantenimiento de las ciudades en buenas condiciones de funcionamiento, persiguiendo en esencia un balance equilibrado entre sus factores y no solo el crecimiento parcial y físico. Así, el desarrollo urbano debe ser pensado en forma integral con el desarrollo regional o territorial, ya que es difícil que se dé en forma independiente (Landa, 1976; Unikel, 1978).

También se ha establecido que el estudio sobre los efectos que tienen las interacciones dentro de las redes en los procesos de gestión administrativa, de toma de decisiones y de crecimiento, intervención y transformación urbana sobre el desarrollo urbano, entraña un complejo sistema de relaciones y articulaciones en el ámbito de su macroestructura y la microdinámica.



Fuente: Elaboración propia

De ahí que un acercamiento teórico a las categorías instrumentales del objeto de estudio permita descubrir las principales ideas conceptuales que conduzcan al entendimiento de las partes que constituyen el llamado sistema de afectaciones del desarrollo urbano (ver Diagrama 1.1).

Dicho lo anterior, en este capítulo se presentan las tendencias de los estudios más recientes de cuatro grandes categorías del objeto de esta tesis. En orden, primero se abordan los principales conceptos asociados con el desarrollo urbano-regional. En segundo lugar, se hace mención de los trabajos teóricos relacionados con los procesos de gestión administrativa y los ligados al proceso de planificación urbana. Después, se plantean los estudios y teoría de las redes como parte relevante del tejido social en el territorio y su comportamiento. Para concluir el capítulo, se atienden en el cuarto apartado los conceptos básicos de la teoría de toma de decisiones y sus agentes los tomadores de decisiones, la agencia y capacidades, así como las estructuras de poder, las élites presentes en la teoría llamada máquina del crecimiento urbano.

Lo anterior permitirá articular las categorías que conforman la toma de decisiones en el proceso del desarrollo urbano debido a las capacidades de agencia y redes político-económicas existentes en una localidad. Ello con el propósito de presentar de forma más clara los diferentes aportes teóricos, además de facilitar la comprensión de la base conceptual que se utiliza para el desarrollo de la tesis.

1.1 El desarrollo urbano-regional

1.1.1 Territorio y Ciudad

Ambos son conceptos elementales para el estudio de lo urbano-regional. Un primer acercamiento a la definición de *territorio* es el utilizado por Delaney (2005), quien lo aborda desde la delimitación geopolítica de un país. Una comprensión común de su idea radica en que éste se promueve la paz a través de la seguridad por su clara función del poder y de soberanía.

En una segunda aproximación, es considerado como un espacio social acotado que inscribe cierto tipo de acepción en segmentos definidos del mundo material. El territorio marca una diferencia entre un “adentro y un afuera”; su significado describe la delimitación de una línea que distingue de un lado y de otro, lo cual puede diferenciar entre pasar como intruso o frente a un ciudadano extranjero. Esta concepción como espacio implica, entonces, una línea, algún sentido, unos estados de cosas; cualesquiera territorios son lugares duraderos otros bastante efímeros, formales e informales (Delaney, 2005).

El estado-nación como tal aspira a una identidad con lo de “adentro” en tanto que, para las firmas, empresas y mercados, su importancia se transforma, pues buscará ampliar su delimitación (sin líneas, ni fronteras) aspirando hacia “un afuera”, tal como ocurre en las tendencias de globalización. Delaney asegura que la frontera del territorio puede ser expresada por infraestructura física como puertas, barreras, calles, así como también pueden ser anunciadas a través del lenguaje. La delimitación espacial y sus fronteras son significativas, por los términos de diferencia, límites, accesos y exclusión, además de las consecuencias de cruzarlas o traspasarlas, dependiendo de la clase de relaciones sociales que estén implicadas en dichas áreas.

Territorialidad es una definición relacionada con la anterior, la cual, de acuerdo con Delaney (2005), está enfocada en las relaciones existentes entre territorios y fenómenos sociales, por ejemplo, la migración. Esto llama la atención dados los aspectos geográficos de la autoridad del estado que encausan en los aspectos espaciales del poder de la política formal, como lo es el racismo de gran parte de las urbes contemporáneas.

Asimismo, dicho autor examina la territorialidad del trabajo, del que resaltan los procesos de segmentación o de integración del trabajo por el significado de reconfiguración territorial. Otros elementos de análisis que se desprenden del concepto principal son de orden relacional como la

territorialización asociada con la globalización, así como los aspectos del territorio, la modernidad, y sus relaciones con la movilidad (Beck, 1998).

Además, su conformación involucra los aspectos económico, social, histórico, cultural y político; como fenómeno, Delaney (2005) ha señalado que es común que dicho espacio sea diseñado para simplificar y clarificar la operación del poder en las relaciones sociales a partir de la soberanía de las delimitaciones geopolíticas de un país. Las invasiones y guerras —como disputas por la tierra y la riqueza— revelan un hecho fundamental: la violación separa a las naciones.

Delaney (2005) deja claro que pocas regiones fronterizas como la de México-Estados Unidos tienen una volátil mezcla de características que la particularizan, por lo tanto, el significado del territorio en el mundo moderno no puede ser subestimado. Cada demarcación se concibe como única y se ocupa de una sola forma espacial, asociada con las instituciones políticas del moderno estado nación. La clave de la discusión para cada clase de espacialidad está hecha de manera evidente e incluye las relaciones, leyes internacionales y la geopolítica (Blair, 1991). De ahí que se observe la existencia de innumerables configuraciones territoriales complejas, tanto dentro de las delimitaciones geopolíticas como fuera de ellas. Los estados-nación tienen numerosas subdivisiones políticas y administrativas, como reservas, zonas, distritos, áreas, entre otras.

En el mismo sentido, para la economía urbana, el territorio es un espacio fundamental donde ocurren las actividades económicas y se realizan las transacciones del mercado de bienes y servicios (Blair, 1991). Este concepto y las delimitaciones geopolíticas que implica definen aspectos importantes de la configuración y delimitación de regiones intraurbanas e interurbanas, dentro del enclave nacional o internacional (Delaney, 2005).

Además de esta mirada geográfica y económica del espacio, se halla la reflexión distintiva de Delaney (1995) sobre la ocupación social del mismo, en el cual el concepto de *exclusión* es utilizado para observar el espacio individual, donde una persona se encuentra y puede mirar cómo es para sí y para los demás. De ahí que aporte la idea sobre el espacio público y privado y cómo ambos pueden afectar la vida cotidiana. El orden público-privado territorializa la vida social y, además, delibera en los fenómenos sociales como el de la delimitación de las fronteras y la migración.

Por lo tanto, la ocupación social del espacio remite desde la territorialidad a la identificación conceptual de la ciudad, la cual puede definirse como la región donde suceden las actividades propias de la sociedad. De ahí, el hecho de que los sustanciales cambios sociales, económicos, tecnológicos y culturales que acompañan a los procesos de globalización, regionalización y urbanización estén afectando y complejizando la vida personal y colectiva de los pobladores en las ciudades, donde complejizar supone, asimismo, un incremento acelerado de la variedad de ciudades en todo el mundo y de la interacción al interior del sistema, así como entre cada sistema y su entorno.

De manera similar Unikel (1978) afirma que la ciudad se conforma a partir de una agrupación de personas en un espacio físico continuo, en donde históricamente se han manifestado las realidades sociales, económicas y demográficas; este concepto alude en esencia al componente físico-territorial, esto es, el perímetro delimita al área urbana.

De igual modo, no debe extrañar que en este afluente de diversidad conceptual se manifieste también en el lenguaje la simple denominación de ciudad que denota un asentamiento humano de un tamaño poblacional dado y al cual acompaña una lista de elementos infraestructurales (redes de distribución y recolección) y un conjunto de servicios prestados *in situ* (educación, salud, esparcimiento, trabajo, etcétera) para distinguir tal asentamiento de otros más pequeños tales como pueblo o caserío (Boisier, 2006).

El enfoque de Hartshorn (1992) ayuda a entender el contexto del estudio de las ciudades bajo una mirada integradora, pues refiere que la ciudad es una aglomeración de actividades y de población con una forma de vida distintiva en términos de patrones de empleo y estilos de vida. La multiculturalidad, la diversificación de las ocupaciones de los habitantes en el sector productivo, las particularidades de las interrelaciones personales, la conformación distinta de las familias y las formas de convivencia son rasgos distintivos de cada ciudad. Aunque las propensiones de globalización, intensificación y diversificación de las comunicaciones dibujan comportamientos que permiten el análisis de conjunto e inducen a imaginar la homogenización del territorio (Hartshorn, 1992; citado por Llera, 2015).

La concentración de la vida humana en las ciudades es una tendencia irreversible del siglo XXI, de ahí que la definición de ciudad se reconceptualice por las nuevas características que adquiere. Los estudios que analizan las transformaciones urbanas se han diversificado, pues estos van desde la

revisión de las formas físicas, que eran el enfoque de arquitectos y los primeros geógrafos, hasta los enfoques sociales (Llera, 2015).

Por su parte, García Canclini (2004) muestra el dinamismo en la composición de las megaciudades en América Latina, la complejidad que han adquirido a partir de los procesos multiculturales y de innovación urbana en las últimas décadas y observa diversos fenómenos de deterioro y reestructuración que pasan por el tamiz de la pobreza, la desigualdad social, la violencia, la segmentación de la población en grupos cada vez más vulnerables y diferenciados, de ahí que señale, que los instrumentos de análisis existentes no han sido suficientes, ni adecuados ante la complejidad de los hechos que ocurren en estas ciudades.

La redefinición de las ciudades de García Canclini (2004) tiene diversas aristas. Una caracterización es la delimitación espacial entre lo rural y lo urbano. Sin embargo, García Canclini y por su parte Blair (1991) señalan que a partir de los años ochenta esta descripción parecía agotada, puesto que las prácticas en muchas partes del área rural y sus prácticas ya incorporaban tecnologías tanto de la producción como de comunicaciones, de ahí que se produjera el desdibujo del campo en las áreas periféricas de la ciudad.

Las ciudades modernas encarnan un variado material simbólico en transformación permanente, cuyas interpretaciones han sido desarrolladas desde diversas perspectivas por autores como Harvey (1982, 1985, 1989), quien ha sido un referente importante para geógrafos, sociólogos y urbanistas interesados en comprender los cambios urbanos en el contexto de las transformaciones económicas recientes.

Harvey (1985) argumenta que ... “Las configuraciones espaciales constituyen un elemento central en la dinámica capitalista y que la tendencia a generar crisis de sobreacumulación obliga a un constante manejo del espacio urbano, a modo de alcanzar una configuración adecuada que dinamice, en el corto plazo, la acumulación de capital. Sin embargo, al mismo tiempo que se alcanza un ordenamiento adecuado para la expansión económica, el espacio urbano adquiere una cierta "rigidez" que lo tornará inviable como soporte para futuras actividades”.

Esto hace indispensable una constante "creación destructiva": una permanente destrucción y reconstrucción de espacios urbanos para satisfacer nuevas necesidades de producción y consumo (Harvey, 1982; 1989; Zunino 2002); ello como basa para sustentar que, bajo el capitalismo, es

insostenible alcanzar una suerte de "fijación espacial", pues dadas las contradicciones inherentes al sistema, los espacios de producción y consumo están en constante transformación. Los intentos permanentes por abrir nuevas posibilidades de acumulación conllevan una creciente competencia entre lugares por atraer el capital internacional móvil (Sassen, 1991).

Una representación geográfica espacial alterna de las investigaciones recientes sobre la construcción social de la ciudad es el manejo del sentido y significado del lugar a través de la reconstrucción y promoción del nuevo carácter de las zonas urbanas para atraer capital (Dovey, 1998; Goodwin *et.al.*, 1993; Kearns y Philo, 1993; Roberts y Schein, 1993; Short *et al.*, 1993).

En el contexto latinoamericano, hay evidencias del fenómeno. Por ejemplo, en Argentina, antes de la crisis política y social del 2001, había planes para desarrollar Buenos Aires como un centro de negocios global para Latinoamérica, y en el caso de Chile, su capital Santiago, se crearon planes para impulsar a la ciudad como centro de inversiones internacional (Zunino, 2001). O bien, el caso de São Paulo en Brasil, ciudad que se ha desarrollado con un gran centro financiero, y la Ciudad de México, la cual concentra una gran cantidad de negocios, a tal punto que es denominada ciudad inteligente (por lo menos en zonas de alta concentración del capital financiero y de conocimientos).

De ahí que las energías para entender la dinámica urbana de ciudades latinoamericanas han estado inclinadas a relacionar transformaciones urbanas con el desarrollo y profundización del capitalismo (Angotti, 1996; De Mattos, 1996; 1999; Portes, 1989), mientras que los aspectos relativos a la manipulación simbólica de los lugares han recibido escasa atención analítica (Zunino, 2002).

En la sintonía con la dimensión geográfica espacial de la América Latina, se encuentran los trabajos de García Canclini (2004), Castells (2004) y Habermas (1999), quienes generaron una crítica considerable en cuanto a la observación de los procesos históricos de las ciudades. Asimismo, estos autores revelan que el enfoque económico, con recurrencia, solo alude al análisis sectorial del desarrollo industrial, de servicios y a la concentración del capital como forma de reproducción de las ciudades y, hasta cierto grado, la urbanización mediante el componente de los bienes y raíces. Esto ha generado que las ciudades vivan y generen una racionalización de la vida social y de organización eficaz. Sin embargo, Castells consigna que este enfoque económico no permite ver los aspectos ideológicos ni tampoco la experiencia vivencial y representación de los habitantes de las ciudades.

Sin embargo, esta reflexión confronta el hecho de que las ciudades como Juárez hayan orientado sus políticas de forma acotada hacia la funcionalidad económica vía la instalación de la industria maquiladora con la consecuente crisis estructural que vive desde los primeros años del siglo XXI: las razones del mercado privan el desarrollo urbano y han limitado la reflexión de la ocupación social del espacio.

García Canclini (2004), desde de la teoría de la acción comunicativa de Habermas (1987b), retoma dos características de las ciudades a partir de la experiencia del habitar: la primera es la densidad de la interacción y la segunda es el incremento en la velocidad del intercambio de mensajes. Los códigos de comunicación se han incrementado de forma considerable debido, quizá, a las masivas oleadas migratorias interurbanas e internacionales. Sin embargo, el autor observa que las aportaciones resultan insuficientes para explicar el fenómeno de la formación de megaciudades.

El cambio social en las grandes ciudades, de acuerdo con Perulli (1995) no puede ubicarse solo en el ambiente de la crisis de lo urbano revelado en la década de los ochenta, dadas las prácticas recientes de recuperación de las ciudades, como en París y Berlín, y tal vez en alguna medida en la Ciudad de México, Buenos Aires y São Paulo. Además, en coincidencia con García Canclini, Perulli (1997) considera que existe una paradoja sobre el crecimiento y recuperación de las megaciudades; la polarización de los espacios es significativa y muy desigual para los urbanitas, el panorama mostrado por el autor sobre la Ciudad de México es claro que se repite en las grandes ciudades de los países en desarrollo. Las transformaciones urbanas de la ciudad revelan las grandes migraciones inter e intrarregionales, generando un marco multicultural y multiétnico, los cambios territoriales de monocéntricos a policéntricos y en consecuencia las grandes desigualdades sociales observadas en la segregación espacial de las periferias urbanas.³

³ Julien Gracq en *La forme d'une ville* afirma que “la forma de la ciudad cambia más de prisa que el corazón de un mortal”. La ciudad realiza sus potencialidades si es accesible. Pero las áreas centrales lo son cada vez menos: las dificultades de tránsito e inseguridad ciudadana son factores determinantes. Al mismo tiempo, en las periferias crecen áreas segregadas en las que los habitantes, que, además, padecen déficit cultural o de información, no pueden ejercer las libertades urbanas. Para muchos, los centros monumentales, significativos y llenos de atributos, son casi desconocidos. Los barrios viejos degradados (marginales, aunque estén cerca del centro) y, sobre todo, los barrios periféricos en su única funcionalidad niegan la cualidad urbana, la diversidad, la polivalencia. Las áreas segregadas y especializadas (sólo vivienda social, fábricas u oficinas) contradicen la ciudad, anulan su valor educador. Las áreas centrales degradadas necesitan luz y espacio, incorporación de actividades modernas, respetando la morfología básica, la composición social diversificada. Los barrios periféricos están pendientes de tener sus monumentos o centralidades (lo que significa diversidad de funciones y accesibilidad respecto a las zonas centrales consolidadas) (Jordi Borja, 2012).

Esto mismo se refleja con claridad en el caso del desarrollo urbano de Ciudad Juárez, donde han ocurrido intensas oleadas migratorias y, con ello, su recién carácter policéntrico y la polarización de los espacios, misma que se revela con la consolidación de la zona nororiente y un fuerte rezago en la zona poniente donde se encuentran los asentamientos humanos de menos recursos, escolaridad y peores condiciones de infraestructura urbana, económica y social.

El proceso de transformación urbana se utiliza para afinar el concepto de ciudad. Perulli (1997) toma el caso de la Ciudad de México, a partir de tres diferentes representaciones y transformaciones progresivas. La primera refiere a la ciudad cultural, multiétnica, cuya diversidad se representa a partir los asentamientos coloniales y los posteriores a la independencia; esta etapa caracterizada por el proceso de modernización, y su paso a la multiculturalidad, llamándole la ciudad histórico-territorial.

La segunda es descrita como ciudad industrial o desparramada, en la que tanto el crecimiento demográfico, como la expansión física son fenómenos recurrentes en las ciudades de gran tamaño en el mundo. La ciudad monocéntrica da paso al espacio multicéntrico en donde también los grandes centros comerciales toman relevancia y determinan patrones culturales y de consumo; las comunicaciones toman un lugar como medios y agentes que determinan la concepción del espacio y la propia ciudad y la vida de la ciudad (Perulli, 1997; Álvarez, 2005).

La tercera idea denota la tendencia de tercerización de la ciudad por su énfasis en el sector financiero y servicios de información. Las ciudades globales a las que alude Sassen (1991) han transformado algunos segmentos de la ciudad, los cuales se encuentran interconectados con el mundo y a la vez remarcan otras pintas de retraso y pobreza ampliando las estratificaciones de la población; de ahí que las segregaciones y periferias tienen marcas claras de la marginación que estas otras pintas de ciudad denotan (Perulli, 1997; Álvarez, 2005). Este modelo no es exclusivo de la Ciudad de México, puesto que en las principales ciudades del país se ha reproducido el mismo patrón de crecimiento, incluso en peor medida en tanto no cuentan con recursos de infraestructura necesarios para el impulso de la ciudad.

Así mismo, García Canclini (2004) cuestiona las posibilidades de coexistencia entre estas representaciones de ciudad en las megalópolis y metrópolis, ya que, la coexistencia de diversos modelos de desarrollo urbano traslapa los grandes desarrollos arquitectónicos y vías de comunicación con barrios tradicionales degradados y mercados informales, en los cuales una gran

parte de la población trabajadora desarrolla sus tareas en redes tradicionales con la carencia de servicios modernos, padecimiento de congestión y contaminación, así como la necesidad de asumir las externalidades de la expansión de la ciudad.

Dicha expansión conlleva en muchos casos la contigüidad espacial,⁴ en la que existe una constante y emergente configuración heterogénea e híbrida, una organización diferenciada y alterada ante la continua llegada de migrantes, cuyos efectos son urbanísticos e ideológicos, lo que revela la multiculturalidad y la multiétnicidad. Esta visión de ciudad puede ser caracterizada por la segregación y la represión (García Canclini, 2004)

De igual modo, la ciudad puede mostrar rasgos de democratización, como es en el caso de los lugares donde los procesos para gobernar tienen emergencias ciudadanas. Las aportaciones de García Canclini (2004) permiten enlazar el problema de la complejidad de las grandes ciudades en las que se potencian los conflictos, se expanden los controles y murallas, los espacios “privados”, la militarización de las calles, la efervescencia de violencia institucional, militar, política, criminal, racial, con la fijación de normas de (auto) exclusión e inclusión.

Por su parte, Martín-Barbero (2004) cuestiona si la ciudad puede analizarse de manera conjunta o fragmentada, en la posibilidad de examinar y comprender de qué forma se fractura y a la vez emergen las partes para el análisis de la complejidad existente, tal como la exclusión, marginación social y las nuevas formas de compartir la heterogénea mezcla cultural de la ciudad y de comunicación en la ciudad informacional. El autor reflexiona sobre las mediaciones urbanas y las nuevas formas de comunicación analizando el modelo informacional de Castells (1989) y la experiencia social ante una modernización urbana cada vez más identificada con el paradigma informacional en el que los urbanitas han pasado de la preocupación de la movilidad a la de conectividad.

La compleja y ambigua modernidad vivenciada por los urbanitas en la idea de flujos es descrita por Martín-Barbero (2004) de tres formas. Primero, la *des-espacialización*, la cual define como espacio

⁴ Referido al concepto de conurbación de Patrick Geddes, 1915

urbano —cuyo valor solo se asocia al precio de suelo y a su inscripción en los movimientos del flujo vehicular— bajo una descorporización de la ciudad, devaluándola mediante el flujo de imágenes, borrando la memoria que produce una urbanización racionalmente salvaje y donde los ciudadanos suelen sentir inseguridad, angustia cultural y pauperización psíquica.

En segundo lugar, el *des-centramiento* representa la pérdida del centro, dada la degradación de los centros históricos y su recuperación para los visitantes de la ciudad, pero también reseña a la propuesta de la ciudad configurada desde los circuitos conectados en redes, la cual supone la equivalencia de todos los sitios y por tanto la supresión de los lugares públicos que hacen la función de plazas de convivencia, privilegiando las vialidades, operatividad de enlaces y flujos. Los centros comerciales son los nuevos sitios de encuentro de la gente, con su funcional y espectacular comercio, y concentrando las actividades que la ciudad radiante y moderna que describe Le Corbusier (1993), quien separó trabajo, ocio, mercado y diversión, las modas elitistas y las magias populares.

Luego, la *des-urbanización* es el espacio urbano que la población usa, así como su reducción progresiva, donde el tamaño y fragmentación de los centros y espacios públicos se encuentran colmados de significación. Su atroz incremento de población migrante y la incapacidad gubernamental de atender dichos flujos y frenar el deterioro de la calidad de vida ha sujetado a la población en la miseria, la supervivencia y asentamientos inhumanos (Martín-Barbero, 2004).

Por otra parte, las nuevas formas de comunicación tienen una dualidad. Por un lado, el incremento de las redes y vínculos hacia el exterior, y por el otro, la exclusión de aquellos que no están en el juego del acceso a los medios y tecnologías de información. Martín-Barbero (2004) señala que la hegemonía del paradigma informacional sobre la dinámica de lo urbano es el descubrimiento de que la ciudad ya no es solo un espacio ocupado, sino también es un espacio comunicacional que conecta entre sí sus diversos territorios y los conecta con el mundo. En la ciudad de los flujos cuentan más los procesos que las cosas, la ubicuidad e instantaneidad de la información, las decisiones vía telefónica, la computadora, el internet, los accesos a *e-commerce* y el sistema financiero.

La fuerza y eficacia de la ciudad virtual está conformada por la capacidad de acrecentar y acelerar las tendencias estructurales de la sociedad. Martín-Barbero (2004) observa que es el desequilibrio urbano generado por un tipo de urbanización irracional el que de alguna forma ha sido compensado por la eficacia comunicacional de las redes electrónicas; además ha propiciado cambios

conductuales en la población tales como el miedo, la incertidumbre, la inseguridad y el desasosiego. Este autor refiere que es en la hegemonía de los flujos y la transversalidad de las redes, en la heterogeneidad de sus tribus y proliferación de sus anonimatos, donde la ciudad virtual despliega a la vez el primer territorio sin fronteras y el lugar donde se visualiza la amenazante y contradictoria utopía de la comunicación.

Estas definiciones son identificadas por Boisier (2006), quien observa que la complejidad también se deriva de la diversificación de enfoques desarrollados sobre la ciudad y los cambios paulatinos a través de la historia, así como de las orientaciones multi e interdisciplinares con que se han abordado, lo cual, aunque es materia de análisis intensivo, para efectos de este estudio se han delimitado al enfoque urbanístico. Boisier afirma que, derivado de esta multiplicidad de formas de la ciudad, se hace necesario reconocer otros conceptos relacionados en la trama de lo urbano como son la morfología y la estructura urbanas.

1.1.2 Morfología y Estructura urbana

1.1.2.1 La morfología urbana.

La morfología urbana de las ciudades ha sido analizada por autores como el geógrafo Horacio Capel (2002), quien afirma que la ciudad es la forma más notable del paisaje cultural, reflejo de la organización económica, social y política. De ahí que, la ciudad es reconocida bajo tres dimensiones: 1) su verticalidad advertida en sus edificaciones, 2) su horizontalidad en la idea de los usos de suelo y 3) la transversalidad, la cual relaciona, explica y complementa a las dos anteriores aludiendo al factor histórico o temporal de la ciudad. De esta última dimensión la morfología urbana adquiere sentido, respuesta y congruencia, reafirmando que la ciudad debe ser vista como un “documento-monumento” sujeto de la praxis histórica (Sánchez, 2004).

Asimismo, en la interpretación de la forma urbana intervienen diversos factores naturales y artificiales. En aquéllos se incluyen, por ejemplo, la topografía, el clima, los materiales disponibles y tecnología constructiva, mientras que entre los creados por el hombre se pueden mencionar los económicos, políticos, religiosos, así como aspectos relacionados con el trazopre-urbano, defensa, engrandecimiento, la retícula, transporte urbano, la estética, la legislación, la infraestructura urbana, los agrupamientos sociales, religiosos o étnicos y la recreación, entre otros (Sánchez, 2004).

La morfología de las ciudades es también entendida desde lo físico y observada en el trazo de sus calles, tamaño de manzanas, altura de edificios y su relación con la calle que influye e impacta la calidad de vida de sus habitantes, desde la movilidad, lo ambiental y lo económico. Los tipos de crecimiento de la ciudad se han diversificado, aunque las generalizaciones definen al menos dos; por un lado, el desarrollo de forma irregular, en el que con frecuencia se asume que es el resultado de un crecimiento orgánico y que la retícula es la única manera de planificar y, por otro lado, donde el diseño y planificación organizan el espacio. El hecho de que cada forma urbana sea el resultado de aspectos más complejos y únicos justifica comprender la forma del asentamiento y las fuerzas que le dan origen (Capel, 2002).

Por su parte, Clark (2008) analiza las tendencias de la descentralización de la población y los cambios de las densidades poblacionales, la importancia de localización de los lugares de trabajo, la naturaleza de los desplazamientos, la reestructuración en las áreas metropolitanas y las transacciones de la forma urbana en el siglo XXI.

En su artículo “Monocentric to Policentric: New Urban Forms and Old Paradigms”, basado en las grandes ciudades norteamericanas, Clark (2008) hace cuestionamientos relevantes acerca de los procesos de cambio de las ciudades, donde la forma urbana es un factor que puede dar indicios de su evolución o no. De forma crítica expone los cambios de la economía espacial. Asimismo, señala que “el cambio en la estructura ha dado lugar a adaptaciones teóricas a los viejos modelos de estructura de la ciudad para dar cuenta de los nuevos patrones emergentes, y las explicaciones postmodernas alternativas para la estructura y organización de la naturaleza de las metrópolis del siglo XXI”. La antigua orientación de la forma urbana de tipo monocéntrico se ve abandonada por las formas emergentes policéntricas.

Los antecedentes de la configuración teórica se basan en la Escuela de Chicago. Esta fue la corriente más influyente de principios del siglo XX en cuanto a estudios sobre ciudades y morfología urbana por sus aportaciones al pensamiento sociológico urbano. Sus modelos de análisis de ciudades modernas angloamericanas fueron pioneros (Hiebert, 1996), a la vez que han incidido en los procesos de planificación y toma de decisiones en muchas ciudades de otras partes del mundo como América Latina. (Lo, 1994; Derman y Whiteford, 1985).

El modelo de anillos concéntricos de Johann Vön Thünen (1826) fue seguido por Park y Burgess (1925) para explorar el rápido crecimiento y expansión de las ciudades en los Estados Unidos, dado

que al terminar el siglo XIX, muchas ciudades angloamericanas experimentaron una rápida industrialización y crecimiento de la población, por lo cual los sociólogos urbanos trataron de analizar la ciudad (Levy, 1997; Chávez, 2000).⁵

Una derivación de este modelo es el análisis del sector formulado por Hoyt (1933) en el que describe sectores, áreas en forma de cuña, que se extienden hacia el exterior desde el distrito central de negocios (DCN) hacia la periferia (analiza los costos de vivienda y valor de la tierra del sector); el resultado encontrado fue que el uso del suelo de una ciudad se ve afectado por la proximidad a los principales corredores de transporte. Estos, a menudo, se extienden hacia el exterior desde el DCN. Un tercer modelo de análisis es el de la forma urbana de ciudades policéntricas, de Harris y Ullman (1945), usando los análisis de los modelos de anillos concéntricos y de sectores, argumentaron que la mayoría de las ciudades siguen un patrón de desarrollo que tiene varios núcleos diferentes, o centros nodales.

Asimismo, el creciente uso de los automóviles perfila la suburbanización como principal forma de desarrollo. Por ello, el transporte masivo urbano residencial redujo su popularidad de años previos, mismo hecho que transformó a las ciudades de monocéntricas a policéntricas (Chávez, 2000). A la par de la suburbanización se derivaron nuevas morfologías. Por ejemplo, para la década de los setenta, el fenómeno ocurrió en muchas ciudades de Estados Unidos; en el caso América Latina, a partir de los años ochenta, se conformaron como zonas metropolitanas, cuya característica esencial era la conurbación de éstas con otras ciudades o distritos, con proceso de baja densidad del uso del suelo residencial que se amplificaba desde la ciudad central a la periferia de la zona metropolitana.

Al mismo tiempo, Chávez (2000) refiere la emergencia del concepto de *exurbanización*, el cual implica el movimiento de los habitantes urbanos fuera del área metropolitana sin contigüidad. En

⁵ El modelo representa los patrones de uso de la tierra en ciudades industriales, donde las ciudades crecen en sectores concéntricos que contienen diferentes usos de la tierra. Estas zonas o anillos concéntricos, extendido desde el distrito central de negocios (DCN) hacia la periferia de la zona metropolitana. El almacenamiento ocupa el anillo más cercano al DCN, y suelo industrial utiliza ocupar el anillo adyacente. La vivienda de interés social ocupa el siguiente anillo, mientras que la vivienda de altos ingresos se encuentra más lejos de la DCN, en el circuito exterior.

este fenómeno se observa que los urbanitas buscan vivir en ciudades pequeñas zonas lejanas al centro (Esparza y Carruthers, 2000).

Las ciudades latinoamericanas tienen influencia de la colonización europea del siglo XV y el siglo XIX mantiene los cambios producidos por la industrialización. Sus regulaciones constituyen planes rígidos y específicos para el diseño y funciones de la ciudad central, la definición de construcción de las viviendas en forma circundante y una plaza central, que propiciaba la interacción social. Edificios importantes ubicados en el centro eran los de culto religioso, comerciales y oficinas administrativas. Las ciudades latinoamericanas eran monocéntricas en esencia (Chávez, 2000).

1.1.2.2. La Estructura Urbana.

Por otro lado, la estructura urbana se entiende como el entramado que ocurre por la localización de las actividades económicas y la residencia de los habitantes de una ciudad. Más allá de esta simplificada definición, las aportaciones teóricas buscan explicar cómo ocurre la formación de la estructura urbana derivada de las estructuras monocéntricas y policéntricas que han dado lugar a las ciudades multiformes (Camagni, 2005).

En la economía urbana dos factores son referencia fundamental de la composición estructural de la urbe: la accesibilidad y la interacción espacial, ambos permiten entender la formación de la estructura urbana. Camagni (2005), Capelo (2007), O'Sullivan (2007) y otros autores como Kingsley Zipf (1949), Isard (1956), Hoover (1948), William Alonso (1964),⁶ toman de referencia la aportación del modelo concéntrico de Vön Thünen (1926) como modelo estático y sus ampliaciones más recientes de tipo dinámico.

El principio de accesibilidad desde la forma monocéntrica a la policéntrica, también llamado de *competencia espacial*, responde a la pregunta: ¿dónde se localizan las actividades productivas y residenciales en la ciudad, utilizando los modelos básicos de localización desde el equilibrio parcial y general? Este fundamento se encuentra en la base de la organización interna del espacio urbano y surge de la competencia entre las diversas actividades económicas para garantizar las localizaciones

⁶ Citados por Camagni (2005).

más ventajosas. La accesibilidad significa superar la barrera impuesta por el espacio al movimiento de las personas y cosas y al intercambio de bienes, servicios e informaciones (Camagni, 2005).

Este autor, además, refiere que la accesibilidad incluye un rápido medio de acceso a factores de producción y bienes intermedios para las firmas sin costos de transporte. Esto es poder tener información estratégica con ventajas temporales, lo que implica que los individuos pueden disfrutar de bienes y servicios poco accesibles, vinculados a localizaciones concretas, o de la cercanía a maravillas naturales específicas sin tener que incurrir en grandes costos de desplazamiento.

Esta conceptualización de la accesibilidad trata la elección de localización de los agentes económicos que propician —por efectos acumulativos— la estructuración de la ciudad, a nivel macro y micro territorial. Un ejemplo de ello son los emplazamientos de la ciudad en sitios que garantizan múltiples ventajas de localización, tales como la proximidad a las fuentes de materias primas, a mercados o centros de acopio y distribución de los productos de grandes regiones.⁷

Además, Camagni (2005) y Capelo (2007) explican la relevancia de la organización de las actividades productivas y residenciales en el sitio, en particular en el interior de la ciudad; exponen que, si se prescindiera de la diversidad de las preferencias o necesidades localizacionales específicas de cada individuo o empresa, dado que la ventaja nace de la accesibilidad, se traduciría en ausencia de restricciones, en una elevadísima demanda de áreas centrales y, en consecuencia, en una enorme concentración de actividades en el Distrito Central de Negocios (DCN).

Sin embargo, la competencia entre las actividades surge del factor organizacional de las mismas en el territorio, básico por la renta del suelo, que contiene el crecimiento de la aglomeración urbana y asigna las diferentes fracciones del área física de aquellas actividades que están en mejores condiciones de pagar por su disponibilidad y, por tanto, en una primera aproximación las asigna a aquellas actividades para las cuales la accesibilidad es más importante y les permite obtener mejores resultados económicos.

Existen dos elementos teóricos básicos en la revisión que realiza Camagni (2005): a) Preexiste un vínculo indisoluble entre la localización de las actividades económicas, productivas y residenciales

⁷ Ejemplo: la ciudad de Chicago organiza la producción y el mercado de la mayor región de cereal de occidente de USA, nodos de la red de transporte y comunicación como Milán, o centros de tráfico portuario internacional como Rotterdam.

y la renta del suelo; la renta surge de la demanda de ciertas áreas y, al mismo tiempo, constituye el principio organizador de la localización de las distintas actividades sobre el territorio. b) Existe un fundamento económico espacial de la renta, independiente a cualquier consideración sobre la fertilidad del suelo, puesto que se trata de un basamento natural no excluyente, que emerge de la demanda de accesibilidad y por ende de la acción espacial que permitirá la presencia de un mercado (perfecto) de las áreas.

Camagni (2005) cita a Vön Thünen (1903), en su frase sobre la accesibilidad menciona: “dado que el valor del suelo urbano depende de la renta, la renta de la localización, y la localización de la conveniencia, y la conveniencia de la cercanía, se pueden eliminar los pasos intermedios y decir que el valor depende de la cercanía”. Aunque, por otra parte, para estudiar la ciudad se hace necesario el examen de otro elemento de gran valor, el de la naturaleza de lo que denomina como “centro”, respecto al cual surge una demanda de accesibilidad. Al respecto, en el modelo de Vön Thünen (1926), el centro es la sede del mercado de los productos agrícolas provenientes del campo que lo rodea y el costo de la distancia es un costo de transporte y muchos modelos recientes pertenecientes a la llamada *new urban economics* conservan para el entorno urbano esta visión simplificada (Camagni).

Tanto Capelo (2007) como Camagni (2005) expresan el funcionamiento de un modelo de equilibrio más generalizado donde se busca el tratamiento y análisis de las localizaciones productivas y las residencias en el que las decisiones de localización se realizarán optimizando el trinomio accesibilidad, costos de las áreas y la dimensión de la unidad residencial; el individuo elegirá aquella distancia en la cual la ventaja marginal de una localización más central, en términos de accesibilidad, es igual al mayor costo del suelo.

Por otro lado, la demanda de movilidad y de contactos explica la conformación de la estructura urbana, es decir la *interacción espacial*. Este principio expone cómo la ciudad se compone de una compleja red de relaciones multinivel, y cómo los modelos de gravitación e interacción aproximan a este principio. Asimismo, la interacción espacial es el conjunto de actividades localizadas sobre el espacio físico (sea una empresa, persona o ciudad), que se desarrollan con el entorno, rodeada de una compleja red de relaciones bidireccionales, las cuales tienen lugar en múltiples niveles; ya que alrededor de dicha actividad se materializa un complejo campo de fuerzas de atracción, irradiación, repulsión y cooperación que suministran la fuerza para funcionamiento y existencia de

determinadas actividades dentro del sistema territorial; de igual forma, la actividad que se encuentra ahí localizada ejerce una determinada influencia dentro del entorno (Capelo, 2007; Camagni, 2005).

La interacción espacial es una teoría de la geografía urbana que contribuye en el análisis y explicación tanto de la conducta espacial de los consumidores, como los patrones de localización de unidades comerciales y de servicios. Además, se puede traducir en una gran variedad de modelos que sirven de ayuda a los empresarios en la toma de decisiones localizacionales.

Tal como se revela en el estudio empírico de Gutiérrez (2009), el caso de Ciudad Juárez muestra el desarrollo de la estructura urbana a partir de un modelo monocéntrico y que, a través de las decisiones de localización de las empresas, las actividades de servicios y la formación de las zonas residenciales, en la expansión y transformación de los usos de suelo se dieron las tendencias de una ciudad policéntrica. También se observa cómo a través de los años sesenta las definiciones de las actividades productivas fueron localizándose y relocalizándose, formando las zonas industriales fuera del centro de la ciudad, cómo se quedaron las actividades de servicios en el centro y la ampliación de las zonas de vivienda; y la participación de las instancias gubernamentales para desarrollar el nuevo subcentro de la zona del Programa Nacional Fronterizo (PRONAF).

En suma, los aspectos relevantes de la estructura urbana son: a) la accesibilidad como base de la organización interna del espacio urbano derivada de la competencia entre las actividades económicas para garantizar localizaciones más ventajosas; b) la determinación de las acciones de localización de cada actor económico, por efectos acumulativos ocurre la estructuración de todo el espacio; c) la existencia de vínculos entre las actividades económicas, productivas y residenciales con la renta del suelo; d) las actividades con vocación central que pueden orientarse dependiendo del comportamiento de los costos del suelo, la producción por unidad de suelo, la renta efectiva orientada hacia la demanda central del comercio; e) la información de las finanzas o el mercado de los profesionales; f) los símbolos del poder; g) una alta eficiencia espacial ; h) los servicios básicos a las actividades centrales o bien hacia los servicios avanzados que usan la infraestructura central como es el caso de los agentes del transporte.

1.1.3 Lo regional- urbano

La ciudad se suscribe a un ámbito espacial de mayor alcance y, por ello, cuando se habla de una región en general se refiere a una parte de un área geográfica. En la práctica, el término *región* es un

concepto de mayor complejidad. Blair (1991) lo define de forma análoga como un camaleón, puesto que toma significados según el contexto en el que se use. Por ejemplo, en la frase “la región alrededor de mi casa” normalmente sugiere una región de vecindario; sin embargo, algunas veces puede connotar un “área multiestado”. O bien, reflejarse en el creciente intercambio del comercio entre naciones; dado que las regiones internacionales están llegando a ser cada vez más importantes y los economistas están más interesados en estudiar regiones multinacionales (Ampudia, 2008).

Lo urbano es también un término con diferentes significados en el sentido espacial. Un área urbana puede ser vista como una región. De forma regular, las áreas urbanas están asociadas con el tamaño y la densidad de la población en una ciudad. No obstante, algunos científicos sociales definen lo “urbano” en términos de estilos de vida en lugar de densidad. La sociedad urbana con frecuencia es comparada con la sociedad tradicional. En este sentido, la urbanización refleja, entonces, un cambio social en el cual la diversidad, la racionalidad, la tolerancia, la impersonalidad, las relaciones funcionales y la organización burocrática son características importantes (Blair, 1991; Ampudia, 2008).

Diversas manifestaciones de pensamiento teórico en relación con lo urbano —geográfico, arquitectónico, económico, urbano-sociológico y antropológico— aluden a que la expansión de la ciudad puede alcanzar sus límites territoriales y llegar a superponerse con otras ciudades y territorios, llegando a conformar áreas metropolitanas de mayor tamaño, las cuales también han sido denominadas regiones.⁸ Las regiones han sido connotadas como contiguas o no en el espacio que ocupan (Ampudia, 2008). Una consideración relevante es que tanto lo urbano como lo regional son connotaciones relacionadas con la dimensión espacial del territorio, con escalas diferentes, independientes, superpuestas y contiguas (Blair, 1991; Orozco, 2005)

De acuerdo con Orozco (2005) en el concepto de región, la homogeneidad es una condición externa atribuida por el sujeto que establece la regionalización y tiene por finalidad, diferenciar un tipo de región de otro. La contraparte es la región funcional, que se caracteriza como un territorio sin

⁸ Tal es el caso de la región de La Laguna, conformada por tres ciudades contiguas y localizadas en dos estados de México. A saber: Torreón y Gómez Farías en el estado de Coahuila y la Ciudad de Lerdo en el estado de Durango, o bien la zona fronteriza como parte de la Región Paso del Norte conformada por las ciudades de El Paso Texas en USA y Ciudad Juárez en Chihuahua, México.

fronteras y en continua evolución. La jerarquía de los centros de población define los flujos de intercambio con otros centros de población, las regiones homogéneas al exterior tienen diferencias internas, y las regiones funcionales no necesariamente son homogéneas.

Por su parte Navarro (1988), refiere que ambas nociones aportan dos principios regionales básicos: la uniformidad externa y la coordinación de centros de población. Estos aspectos están implicados en la noción del sistema regional, el cual incluye las relaciones que se crean entre el lugar, los asentamientos humanos, el entorno natural, económico, político y cultural que conforman un todo orgánico o sistema territorial. Cada parte de un sistema espacial debe considerarse como un subsistema con diferentes niveles de organización y de complejidad (Navarro, 1988).

La dinámica de un sistema territorial se capta mejor a través del enfoque regional, el cual permite analizar flujos, interacciones regionales —personas, dinero, información y medios de comunicación— y su incidencia en la organización territorial. Así como en el estudio de los procesos de cambio y transformación, la región también puede constituirse por lo urbano y viceversa (Orozco, 2005).

Lo urbano también se ha definido desde el urbanismo según (Orozco, 2005) como:

una "disciplina o práctica social, de eminente carácter técnico y voluntario, destinada a la reforma de la situación actual y a la ordenación del desarrollo espacial y temporal futuro de una ciudad, de acuerdo con las necesidades materiales y sociales de los habitantes de dicha ciudad; las actuaciones destinadas a tal fin se concretan en el plan, instrumento por excelencia de la intervención y gestión urbanísticas

Por su parte, las definiciones de geografía urbana la denominan como la "rama o disciplina geográfica que estudia la ciudad desde el punto de vista espacial, con una doble óptica: como entidad espacial autónoma y como parte integrante de una red urbana o sistema territorial de ciudades" (Sánchez, 1992).

Berry (1975) también alude al carácter de práctica social de lo urbano, dadas las implicaciones colectivas consustanciales a toda actuación urbanística. La rehabilitación de una zona deteriorada o el levantamiento de un barrio residencial consisten además en la reforma o construcción de casas y edificios, todo aquello que afecta a una comunidad de individuos con características económicas, culturales y políticas concretas, cuya calidad de vida se verá afectada, de manera positiva o negativa, por la gestión en turno.

La parcela técnico-instrumental viene representada por la ineludible necesidad de recurrir a especialistas de distintas materias que concurren en el urbanismo y por la eminente orientación pragmática de éste: no se está ante un saber erudito o especulativo, sino ante un medio de acción social y espacial, ante un instrumento de creación de condiciones de vida (Berry, 1975).

El carácter de lo urbano queda expreso en los procesos de toma de decisiones: los planes se discuten, se bosquejan, corrigen, mejoran, evalúan y se aprueban tras la contemplación de diversas alternativas. Esto implica una opción, una toma de posiciones que tiene mucho que ver con lo ideológico y lo perceptivo: los órganos decisorios eligen los proyectos de acuerdo con los intereses que representan y con su comprensión del espacio (Berry, 1975).

Se entiende en general que lo urbano se sostiene en las interacciones a nivel de la ciudad o urbe, aunque también por características tecnológicas se puede denominar al área rural-urbana. Sin embargo, es importante subrayar que, para efectos de este trabajo, la delimitación conceptual y teórica se refiere a lo urbano como lo sucedido en la ciudad. Asimismo, el carácter de lo regional se ha denominado a las interacciones que ocurren a nivel interurbano; no obstante, atendiendo a las sugerencias de autores como Blair (1991), también se puede utilizar la escala intraurbana para denotar las partes de una región dentro de una ciudad. Para efectos de delimitación, la escala a la que este trabajo se refiere es a la intraurbana.

Una categoría relevante dentro de lo urbano es el desarrollo urbano, el cual es definido como el proceso de adecuación y ordenamiento a través del ejercicio de la planeación territorial de los aspectos físicos, económicos y ambientales. Así, el desarrollo urbano alude a una intervención orientada hacia la transformación no solo cuantitativa sino también cualitativa de las condiciones de vida de la población, la conservación, uso adecuado de los recursos naturales, así como el mejoramiento en la economía (Unikel, 1978).

Garza (2010) señala que el desarrollo urbano es inherente al desarrollo económico y la urbanización y ambos están vinculados entre sí, ya que son dos procesos inseparables que caracterizan la estructura de la sociedad. No obstante, no están sujetos a una relación de causalidad unívoca y observan desfases espacio-temporales que se identifican en el análisis del desarrollo urbano de las regiones.

Los desfases espacio-temporales pueden ser también analizados desde las aportaciones de la economía urbana, mediante el modelo de época, el cual refiere que las ciudades pasan por diferentes etapas de conformación, tales como la formación de los centros de comercio, la era industrial y la era posindustrial. Las críticas a las aproximaciones de desarrollo por escenarios de Jacobs (1967) hace suponer que las ciudades pasan por etapas similares y que son indiferentes a las eras históricas en las cuales ocurre el desarrollo.

Un primer hecho es que el desarrollo urbano depende de la historia, la cultura y el ambiente económico en el tiempo (Watkins, 1980). La descripción completa del desarrollo urbano puede combinar conceptos de desarrollo de escenarios en épocas históricas específicas en las cuales, un acelerado crecimiento ocurrió en poco tiempo.

La era industrial se caracteriza por la tendencia hacia la especialización de los mercados, mismos que se desarrollan en los ámbitos nacional e internacional por un solo bien manufacturado, como es en el caso de los países mono-exportadores. La clave del crecimiento es el acceso a insumos y la formación de economías de aglomeración, así como las innovaciones en la agricultura, el transporte y la producción. Durante este periodo se crea una fuerza laboral manufacturera de bajos salarios, derivada del desempleo de la mano de obra rural y migración hacia las ciudades (Blair, 1991; Ampudia, 2008).

Al mejorar el transporte, se incrementan las áreas de mercado y esto hace posible la división internacional del trabajo. De acuerdo con estos modelos, la época industrial es vital para el rápido crecimiento de las áreas urbanas y los procesos de urbanización e industrialización.

Mill y Hamilton (1989) señalan que la urbanización es rápida donde la producción y el empleo crecen de forma acelerada. Aunque en 1920 la reducción del empleo manufacturero en los Estados Unidos implicó una caída de las áreas urbanas para 1970, existe ya una orientación del crecimiento del empleo hacia los servicios, las finanzas y las actividades basadas en el conocimiento. El cambio permite concluir que algunas economías entraron al desarrollo posindustrial.

La era posindustrial se caracteriza por ciudades desarrolladas bajo un modelo basado en el conocimiento, el cual siempre ha mantenido un importante recurso urbano; en muchos lugares, una mayor tasa de difusión de éste ha provocado la generación de nuevos productos e importantes procesos de crecimiento (Blair, 1991; Ampudia, 2008).

Otras particularidades de esta etapa son una creciente interdependencia global en el mercado mundial y la cadena de producción como resultado de la especialización local; los centros orientados a la investigación y desarrollo y hacia operaciones de precisión son cada vez más importantes para el crecimiento de muchos lugares (Garnick, 1985; citado por Blair, 1991). La planificación de las ciudades determina el crecimiento urbano. Cada día, las urbes requieren de niveles o fronteras de planificación mayores, así como instrumentos legales más poderosos que antes. De igual modo, en muchas ciudades, el atractivo para residentes y negociantes se basa en los recursos culturales y otras comodidades, tales como mejores comunicaciones, mayores periodos de retiro y vacaciones y mayor tiempo dedicado al ocio. La discusión de tales características está en los países en desarrollo (Blair, 1991; Ampudia, 2008).

Desde otro enfoque disciplinar, Jacobs (1967) plantea la ciudad como un problema de naturaleza compleja organizada. En una perspectiva similar, relevantes propuestas conceptuales como las de la Escuela de Chicago, refieren indicadores de vida urbana como la transformación, el cambio, la movilidad, la interdependencia, la diversidad y la distancia social. También las ideas de la Escuela de los Ángeles, de cierta forma como respuesta a la primera, centra su mirada en lo político y en la fragmentación económica en clases, como réplica a la reestructuración capitalista incluyendo otros factores complementarios a las dinámicas de fragmentación urbana, como las diferencias identitarias locales (Peña, 2003).

De ahí que las dinámicas del fenómeno urbano en cualquier lugar del mundo muestran un complejo proceso de interrelaciones entre personas, actividades, ambiente, intereses, culturas y poderes; recayendo en la localidad un compromiso colectivo para lograr la ciudad que se desea vivir. Este tipo de compromiso se construye a partir del deseo/interés de colaboración e identificación con un propósito determinado y común, de búsqueda de soluciones a los problemas, de contar con una base organizativa y normativa social, política, económica y urbanística que guíe la convivencia social, aplicable a la vez a todas las personas que conforman un territorio, ciudad o región (Ornés, 2009).

A través del tiempo, el concepto de urbanismo ha sido utilizado por críticos urbanos de diversas disciplinas, quienes mantienen coincidencias en su evolución en el tiempo y desde distintos enfoques, premisas y formas de concebir la ciudad. Ornés (2009), afirma que a finales del siglo XIX y principios del XX surgió el primer manifiesto que vincula el concepto de urbanismo (Garnier, 1869-1948; citado en Choay, 1970), centrado en la necesidad de analizar y estudiar por separado las funciones urbanas, engrandecer los espacios verdes y utilizar de modo sistemático materiales

nuevos de construcción, manifiesta que durante la evolución conceptual del urbanismo se demandaba de forma clara una disciplina responsable del análisis funcional y sistémico de la ciudad y que estableciera pautas para su intervención mediante normas.

A la par de lo anterior, Camillo Sitte (1843-1903), Ebenezer Howard (1850-1928) y Raymond Unwin (1863-1940) mencionan que lo urbano es un constructo que debe garantizar la seguridad y felicidad de sus habitantes y reconocen a la modernidad como una limitante del desarrollo de las ciudades como arte. En consecuencia, proponen un nuevo modelo de ciudad-jardín donde el urbanismo es un ejercicio del arte (Choay, 1970). El urbanismo, aseguran estos autores, es observado como una concepción que transita entre la multidisciplinariedad, la ciencia y el arte. De ahí concluyen que se debe reconocer como una disciplina que requiere el intercambio y la investigación de otras.

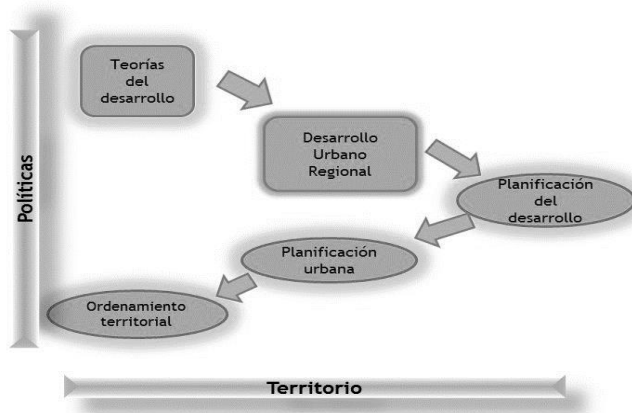
Igualmente, el urbanismo remite al concepto del desarrollo urbano constituido por un proceso que permite el logro del bienestar social óptimo basado en una convivencia humana equitativa, sostenible y armónica de una nación y sus regiones. Ello se alcanza por medio de las comunidades locales y sus residentes en un proceso posible en lo técnico, viable en lo económico, aceptable desde lo social y lo cultural y ambientalmente adaptable; es decir, se deriva del concepto más amplio del desarrollo (Miguel, *et al.*, 2011). De forma tal que este proceso debe repercutir en:

“...una equitativa distribución del ingreso y la erradicación de la pobreza, la disponibilidad de servicios públicos y recursos naturales sostenibles, así como la adecuación de sus normas legales y administrativas a favor de la seguridad, la equidad social y los derechos humanos, obteniéndose niveles óptimos de alimentación, educación, salud, vivienda, calidad del medio ambiente y procuración de justicia en la población, la equidad de género y a favor de los grupos más vulnerables, incluida la seguridad ante las contingencias naturales” (Miguel, *et al.*, 2011).

Otro elemento relevante del desarrollo urbano-regional radica en advertir un proceso en sus diferentes escalas en el que no debe desdeñarse la importancia que guarda el propio desarrollo en su término más amplio, pues del nivel nacional trasciende al nivel sub-nacional que, por lo general, guarda la escala de lo urbano, también llamado lo local y, en términos de urbanismo, la ciudad en sus diversas conformaciones morfológicas. Esto conlleva a la escala más operativa en el ordenamiento territorial urbano —sin menoscabo entre las escalas— debido a que en ella se

establecen en sustancia los elementos de la territorialidad de los programas y proyectos de la planificación del desarrollo urbano (ver Diagrama 1.1.3.1).

Diagrama 1.1.3.1 **Escalas territoriales del desarrollo urbano**

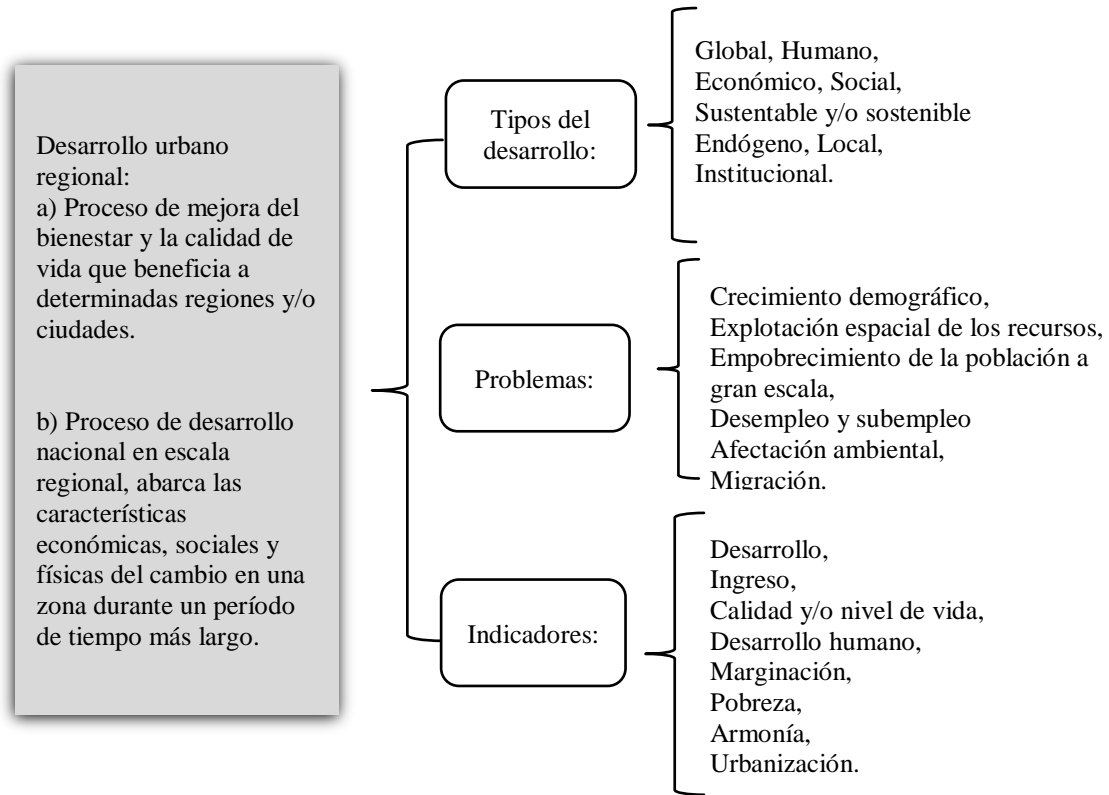


Fuente: Elaboración propia

El desarrollo urbano a la vez contempla de manera particular los diversos aspectos de los cambios espaciales y la zonificación del territorio en la ciudad, todo ello a través de la planificación urbana y las formas de operatividad de los programas y proyectos de un plan preestablecido mediante los denominados planes de ordenamiento territorial.

Por otra parte, el desarrollo urbano para Lopes de Souza (2002) se presenta teorizado como desarrollo socio-espacial. El autor contextualiza la ocupación territorial como el espíritu de los agentes y de los instrumentos de la planificación. Aunque los arquitectos-urbanistas tenían mayor poder para apalancar el progreso y la armonía social a través de las intervenciones en el espacio físico, en la actualidad existe otra rama de los planificadores basada en otras disciplinas que mantienen el reto de desarrollar una teoría de la planificación debatiendo el cambio social.

Diagrama 1.1.3.2. Mapa conceptual del Desarrollo Urbano



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Mas no solo era relevante el interés de los planificadores, quienes en algún momento eran vistos solo como técnicos especializados poseedores de conocimiento instrumental para operar la planificación, sino también incidía el provecho de los empresariales o corporativistas de los desarrolladores urbanos, los cuales contribuyen en la reiteración para que los planificadores sean de una misma disciplina, en lugar de una aplicación de conocimientos oriundos de los diversos diseños profesionales.

Derivado del conjunto de elementos conceptuales surge una pregunta: ¿cómo se puede entender de forma crítica el desarrollo urbano? Diversos autores han analizado sus dificultades mediante un eje sustantivo que es la planificación del territorio ante el hecho de que las urbes cada vez concentran

mayor cantidad de la población mundial y las ciudades modernas revelan problemas cada vez más complejos (Cossio, *et al.*, 2005).

Para Lopes de Sousa (2002) es fundamental incorporar a la definición del desarrollo urbano los conceptos de mejoría de la calidad de vida y aumento de justicia social a partir de las necesidades sociales, los elementos particulares sujetos de la planificación, y las posibles consecuencias de la no satisfacción de las necesidades. Para ello, el autor propone un conjunto conceptual que ayuda a entender los factores que debieran estar presentes en el análisis de la planificación.

En el cuadro 1.1.3.1 se sintetiza la propuesta de Lopes de Sousa para un nivel de mayor abstracción basado en el desarrollo socio-espacial, con el objeto de orientar la construcción de indicadores como parámetros subordinados particulares para atenderse mediante la planificación.

1 Cuadro 1.1.3.1 **Conceptualización del Desarrollo socio-espacial.**

Necesidades	Aspectos particulares	Posibles consecuencias de la no satisfacción
Regeneración	Insolación, luz de día, ventilación, protección contra el ruido, espacios para actividades corporales, locales para actividad de deportes.	Agotamiento físico y psicológico, vulnerabilidad, insomnio, estrés y depresión.
Privacidad Seguridad	Protección de la esfera privada y protección contra robos y asaltos.	Enojo, miedo, estrés, agresión, aislamiento, fricción con vecinos y débil capacidad de adaptación al lugar.
Funcionalidad Orden	Necesidades de espacio, confort y sentido de orientación.	Enojo, desperdicio de tiempo y dinero, desorientación, insatisfacción tanto en la vivienda como en la vida y débil capacidad de adaptación al lugar.
Comunicación Apropriación Participación	Conversación, ayuda a los vecinos, participación o involucramiento.	Preconceptos y conflictos sociales, insatisfacción con la vivienda, vandalismo y segregación.
Estética Creatividad	Aspectos de los predios y fachadas, equipamiento y presencia de plazas y parques.	Débil capacidad de adaptación al lugar, insatisfacción con la vivienda, cambios locales y vandalismo.

Fuente: Elaborado con información de Lopes de Sousa (2002).

Cada escala se puede asociar con cierto grado de singularidad con adaptaciones referidas a lo local y a lo nacional; en estas dos escalas se distinguen parámetros relacionados con las grandes desigualdades socioeconómicas y las oportunidades de participación ciudadana de manera directa en procesos de decisión relevantes que podrán ser objeto de modificaciones o ratificaciones.

Una reflexión interesante desde la mirada de los geógrafos humanos es la de integrar al análisis los aspectos sociológicos y fenomenológicos en las herramientas para la promoción del desarrollo

urbano, connotando la importancia del individuo desde la autonomía individual y la colectiva y las posibles formas de medir y cambiar las propuestas positivistas del análisis a un análisis de mayor complejidad a manera de Morin (1990).

Como ya se ha asentado, el desarrollo urbano tiene un contexto amplio sobre los problemas socio territoriales. De ahí que algunas corrientes de pensamiento se hayan orientado hacia los aspectos técnicos de la planificación del desarrollo urbano y con ello se hayan desbordado diversos enfoques sobre los procesos de gestión administrativa del territorio y que en el apartado siguiente se abordan con mayor especificidad.

1.2 Proceso de Gestión Administrativa

1.2.1 Las intervenciones urbanas

Las diversas formas de intervención urbana son emprendidas por organismos e instituciones donde convergen actores públicos y privados; dichos agentes impactan en el funcionamiento del sistema urbano ya que comprometen recursos públicos — tanto económicos como fiscales—, propiedades de potestad pública trasladadas a privados, expansión del territorio, otorgamiento de concesiones de transporte, entre otros.

En los años sesenta, el surgimiento del concepto de *proyecto urbano* fue esgrimido para describir proyectos unitarios de arquitectura, de dimensión apreciable, que pretendían representar, a pesar de los propios límites físicos, la forma ejemplar de la ciudad moderna. Esta visión, “sobre las intervenciones propuestas, cuya dimensión demostraría de manera evidente el rechazo, al urbanismo ambicioso, aunque gris en los estados asistenciales de la segunda posguerra”. (Portas, 2003; citado por Etulain y Gonzáles, 2014).

No obstante, desde la mirada de Solá-Morales (1987), la transformación urbana es reconocer al proyecto urbano como instrumento de intervención en la ciudad, dada su complejidad y superposición, que “nace y se configura como el momento de proyecto más adecuado, variado y capaz para la proyección de la ciudad moderna”. Su propósito era desarrollar el proyecto de barrios residenciales, la arquitectura del centro-urbano y los trazados de calle. Para este autor, era de suma importancia reconocer los temas como tópicos de diseño para: “atender las partes de la ciudad como proyectos en sí mismos [...], para no confundir la gran escala con la cantidad o repetición; para una

idea de intervención que no era arquitectura, ni plan, sino un proyecto urbano” (Etulain y Gonzáles, 2014).

Muy importantes fueron, dentro de este contexto, el desarrollo de la geografía, la ecología, la morfología urbana y otras disciplinas en el siglo XX, ramas que estuvieron acompañadas de una profunda crítica a la planificación como instrumento de control urbano, en principio por su alta abstracción cuantitativa y por su condición de planeamiento bidimensional (Etulain y Gonzáles, 2014).

1.2.2 La planificación del desarrollo urbano

El rol de la planificación comenzó a tener mayor significancia a finales del siglo XIX y principios del siglo XX en Europa y Estados Unidos. Entra muy tarde a América Latina dentro de los estudios del desarrollo urbano. De acuerdo con Ornés (2009), en sus inicios (a mediados del siglo XIX) la planificación urbana fue considerada una plataforma de reglamentación y reservada a prácticas en infraestructura y equipamiento de la ciudad para dar respuesta a problemáticas de aglomeración e insalubridad en ciudades como París y Londres.

Más tarde, al iniciar el siglo XX, la actividad se centró en la demanda de viviendas mediante un modelo estructurado que traería como consecuencia una visión integral en los planes urbanos. No obstante, la complejidad de la época moderna generó graves problemas, por lo que la emergencia de nuevas formas de pensar la planificación urbana y de gestionar el territorio se perfiló a nuevos pensadores en diversas disciplinas, quienes han señalado la importancia de la planificación (Ornés, 2009).

La emergencia de la planificación y el enfoque racional, según la definición de la Real Academia Española (RAE, 2001; Sánchez de Madariaga, 2008), dentro del concepto de urbanismo, implica la planificación urbana como un proceso de descripción, análisis y evaluación de las condiciones de funcionamiento de las ciudades para generar propuestas de diseño y formular proyectos que permitan la dinámica urbana y ambiental. Ello requiere atender irregularidades existentes entre las condiciones de desarrollo económico, social y espacial, dentro de un tiempo de programación, seguimiento y control (Ornés, 2009).

La planeación urbana evolucionó en su concepción a partir de los cambios históricos de las ciudades como respuesta a procesos de industrialización y densificación poblacional, conformación de economías de localización y de urbanización, aprovechando la formación de economías de escala. Por su parte, Friedmann (1982) hace mención al respecto y revela que “el dominio esencial de la planificación urbana se origina en la intersección de procesos socio-espaciales que en conjunto producen el hábitat urbano”, y que la ciudad debe ser analizada y evaluada de forma integral e interrelacionada, reconociendo los intereses y poderes de distintos actores.

Otros elementos técnicos de la planificación implican, además de un proceso de toma de decisiones (planeación)⁹, un proceso de previsión (anticipación), la visualización (representación del futuro deseado) y de la predeterminación (tomar acciones para lograr el concepto de pronosticar el futuro) (Contreras, 1990). La planeación consta de al menos tres características: la primera debe referirse al futuro, la segunda debe indicar acciones y la tercera contiene un elemento de casualidad personal, organizacional e institucional.

Planificar es pensar y organizar actividades futuras, medios y recursos para lograr un determinado fin u objetivo, hacerla operacional implica ordenar una serie de pasos y etapas, tomar decisiones; asignar responsabilidades y fijar plazos para ejecutar actividades previstas, Todo ello, se orienta a lograr, del mejor modo posible, el cumplimiento de objetivos deseados” (Contreras, 1990). Ante las transformaciones urbanas, hablar de la planeación urbana en la actualidad, es abordar también su complejidad, ya que el mundo contemporáneo precisa de una mirada holística, integral y globalizadora de los fenómenos que originan el crecimiento y desarrollo urbanos. Como fenómeno, se ha demandado una amplia mirada multidisciplinar y sus soluciones abarcan necesidades incluso interdisciplinarias (Contreras, 1990).

⁹ Para efectos de este apartado conviene establecer las diferencias del concepto y connotaciones, entre los conceptos de *planeación* vs *planificación*. Es común leer en algunos textos la palabra de manera indistinta. La *planeación* se refiere a la acción por efecto de planear, esto es, diseñar un plan. Implica tener objetivos a cumplir y las acciones requeridas para que estos puedan ser alcanzados. Ello comprende decisiones relevantes sobre la(s) política(s), objetivos, programa, definición de métodos específicos, procedimientos y establecimiento de las células de trabajo. Constituye un proceso que relaciona necesidades, medios y fines; propone las opciones para la solución de los problemas, en un tiempo determinado, de acuerdo con los recursos disponibles, en tanto que la planeación significa proyectar la utilización efectiva de los medios para lograr el futuro deseado. (Sánchez, 2004)

No obstante, el caos del fenómeno radica en el hecho urbano, el cual es inherente a las actividades sociales que se despliegan en un sitio bajo determinadas circunstancias endógenas o exógenas que sufren permanentes cambios dada su naturaleza (Peralta, s/f). Aunque lo urbano y sus elementos representan la complejidad espacio-temporal, es difícil examinar los componentes que impactan en su génesis y evolución, bajo un contexto de incertidumbre permanente del sistema de valores y de las intenciones que rodean el hecho humano en sí mismo, en particular por la intrínseca participación de agentes económicos, sociales y políticos (Peralta, s/f).

Entre los antecedentes de la planeación, Rosales (2012) describe que este fenómeno tuvo sus inicios durante la época de formación de las ciudades bajo la idea de su embellecimiento. La planeación física explícita emerge a partir de la gestación de las ciudades industriales, intentando mejorar los estándares de vida de los habitantes y corregir las trazas del excesivo liberalismo del periodo industrial. Como respuesta a la acumulación de los problemas en las ciudades,¹⁰ se desarrolla una ordenación del crecimiento urbano mediante modelos utópicos de ciudad para crear un nuevo modelo de ciudad progresista con orientación hacia la modernidad y la tecnología (Owen, Fourier, Proudhon y Cabet, citados por Choay, 1970).¹¹

Las primeras ideas fueron formadas en torno a una ciudad con espacios verdes, geometría natural atomizada y formada por comunas, un rechazo a la sociedad mecanizada y un refuerzo de la cultura y comunidades naturales de menor tamaño. Junto a estos postulados urbanos se gesta el desarrollo de una técnica que buscaba la correcta gestión de la ciudad, desde el exterior de la arquitectura, atendiendo problemas de higiene, circulación y economía productiva. Su principal aportación es el desarrollo de la técnica de la zonificación para objetivar la construcción de ciudad (Fischler, 2000).

En el mismo sentido, Healey (2013) refiere la planificación a través del flujo de ideas y prácticas, y que desde los regímenes coloniales ya se promovía la idea de cómo deberían ser las ciudades y cómo organizar tanto el derecho de las tierras como las propiedades urbanas, dejando legados a los países que afectan en la actualidad; las redes coloniales también dejaron flujos de inversa creando modelos de construcción idealizada. En el campo de la política urbana, Barcelona, es ejemplo de

¹⁰ Tales como la degradación del espacio urbano, destrucción de los valores de la ciudad tradicional, contaminación de la atmósfera y el agua, acumulación de desechos humanos e industriales, estrépito fabril, hacinamiento, especulación, e incremento de presión sobre el espacio urbano. F. Chueca Goitia (1968). *Breve historia del urbanismo*. Madrid: Alianza.

¹¹ F. Choay. (1970). *Urbanismo: utopías y realidades*. Barcelona: Lumen.

regeneración urbana, el cuidado del medio ambiente, la planificación urbana y política de gestión (McCann, 2008; ONU-Hábitat, 2009; Healey, 2013).

Por otro lado, Vidyarthi (2010) cuestiona las concepciones americanas de cómo diseñar una "buena vecindad" que se presentaba como una forma ideal de construcción. El autor describe las ideas políticas y redes profesionales también llamadas "circuitos de conocimiento" de Featherstone y Venn (2006); McCann (2008). A través de estos circuitos, el concepto y las contingencias locales que alentaron su adopción fueron trasladados a un nuevo contexto (Healey, 2013). La forma de construir y ordenar la ciudad deriva de la influencia del conocimiento y los saberes transitando de un lugar a otro en el mundo del conocimiento. Para Healey el flujo transnacional de las ideas revela elementos de transferencia entre las regiones, soportada por discursos políticos; un ejemplo claro de ello son las reuniones llevadas a cabo por ONU Hábitat I-1976; II-1996 y III-2016.

El hecho de que estas ideas sobre la planificación y gestión de las ciudades fluyan en todo el mundo articula aspectos materiales e institucionales que a menudo son diferenciados, de modo que se cuestiona su contenido y valor. El trabajo de Healey (2013) plantea una exploración de metodologías del flujo de ideas y prácticas políticas, las líneas de análisis se han desarrollado como una alternativa a los positivistas de las ciencias sociales y las nociones lineales de progreso social asociado con el ímpetu del siglo XX a la "modernización", la cual da inicio con las imágenes de la forma urbana, promovidas a través de redes internacionales de arquitectos y movimientos como el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), que fluyó con fuerza en el mundo afectando las concepciones de los políticos que llegaron al poder con proyectos de modernización de su país o ciudad (Gold, 1997; Ward, 2002).

Las ideas sobre el desarrollo territorial también fluyeron como conceptos de polos de crecimiento, asentamientos urbanos y regionales, con modelos de jerarquía y gravitacionales desarrollados a partir de la geografía americana y europea y más tarde en América Latina. Otras ideas fueron acerca de las formas adecuadas de organización del gobierno para las tareas de desarrollo urbano y regional y para el desarrollo territorial en general, así como ideas sobre los procedimientos de la ley y del gobierno, y el papel de un planificador experto por encima de las políticas (Healey, 2013).

Entre estas ideas están la de Otto Koenigsberger (1964), quien desarrolló una filosofía de "planificación de la acción" a partir de sus experiencias en la India y en otros lugares; en tanto que John Friedmann (1973) reorientó su filosofía del desarrollo enfatizando un aspecto ontológicamente

relacional y la epistemología en la que construyó sus contribuciones innovadoras para el desarrollo y la teoría de la ordenación del territorio (Friedmann, 1973; 1987). Tanto Koenigsberger como Friedmann buscaron arraigar la perspectiva "modernista", asentada en el pensamiento de las diferentes disciplinas de las ciencias sociales, ambientales, prácticas institucionalizadas, formas de organización y expectativas de los ciudadanos y políticos (Ward, 2002).

Por su parte, Healey (2013) discurre sobre la relevancia de la interdisciplinariedad, de lo cual rescata la importancia de examinar los flujos transnacionales que en la actualidad radican en la dinámica contemporánea de desarrollo urbano y regional. Tal como los hallazgos de Koenigsberger (1964) y Friedman (1987), estas experiencias tienen potencial para el reto que se ha dado a las ideas de las políticas universalizadas que se promueven a través de los países, debido a la propensión a ser "un mundo de distancia" de los contextos en que se desarrollaron las ideas.

A pesar de las reservas de teóricos como Latour (2005), Healey (2013) explora sobre los flujos transnacionales de ideas de política, lo cual ayuda a superar una tendencia en algunas investigaciones de desarrollo urbano y regional para centrarse solo en la micro dinámica de la agencia, con menos atención a la complejidad de la dinámica sistémica y estructurante que forma los mundos en los que la agencia se pone a trabajar. Asimismo, dichos autores refieren cómo Peck y Theodore (2010) tratan de delinear la heterogeneidad emergente en el campo. Ambos son identificados como estudios críticos de política y de planificación (Healey, 2013).

No obstante los avances teóricos, la función de la planeación urbana se limitaba a la ordenación del crecimiento urbano, la provisión de ciertos controles higiénicos, vivienda, creación de crecimiento, pautar una expansión contenida en muchos operadores y regularización al desorden urbano (Rosales, 2012). Bajo esta corriente, la planeación urbana era vista como una técnica dotada de un contenido jurídico para la distribución de espacios públicos y privados y de los usos o actividades que podían desarrollarse, que regula el ejercicio del derecho de propiedad, disciplina la actividad urbanizadora y edificatoria sobre el suelo (Ward, 2002; Babcock, 1995).

La corriente racionalista emergente en el siglo XX formaliza el método urbano bajo procesos teóricos y metodológicos para abordar y solucionar los problemas de la ciudad atendiendo el método científico, dentro del movimiento moderno y el desarrollo de la vertiente anglosajona. Ambas conjuntaron la tradición de una urbanística empírica con el contexto social y político a

través de la planeación y la planeación regional de Patrick Geddes y la Regional Planning Association of America (RPAA) (Munizaga, 2000).

Esta vertiente originó la ciencia urbana que poco a poco se despliega desde las ciencias sociales, la economía espacial y la ciencia regional. Además, para Le Corbusier (1993), el método establece una visión de futuro en las ciudades mediante patrones de usos del suelo y zonificación, conformándose como un instrumento de planeación urbana. Esta composición y organización del espacio urbano se orientó hacia el orden de los ejes de tráfico, la localización y articulación de las diversas funciones; la planeación era una secuencia lineal entre la evaluación, el análisis y el plan (Rosales, 2012).

Más tarde, en los años sesenta, se establecen objetivos definidos y las alternativas para cumplirlos con políticas emergentes y evaluarlos en referencia a los objetivos y selección de las acciones más convenientes. Este cambio se cimentó en la idea de que la planeación es un tipo distinto de actividad humana y un proceso sistemático, el cual contribuye en la solución de los problemas de transporte, la movilidad, el crecimiento desmesurado de las ciudades, la creación de zonas marginales, que ya se hacían evidentes, producto del rápido crecimiento poblacional, la absorción en las ciudades del éxodo rural y la falta de previsiones y control por parte de los organismos oficiales que ejecutaban la planeación urbana, y que se veían rebasados en sus previsiones (Chueca Goitia, 1997).

La planeación urbana se constituye como una disciplina proyectual y herramienta para controlar situaciones futuras a través de acciones establecidas y realizadas con antelación, integradas por disciplinas relacionadas con diversas teorías sobre la ciudad, el desarrollo práctico del método y la construcción de la ciudad (Munizaga, 2000).

Hoy, las teorías de la planeación urbana que parten del racionalismo son reconocidas como modelos tradicionales; las críticas se centran en su excesiva carga racional, rígido y vulnerable que no analiza la dinámica del entorno de la planeación, poniendo en evidencia que tal aproximación de planeación funciona bien cuando todas las condiciones son conocidas, algunas metas simples han sido establecidas, los medios para lograr estas metas están definidos y comprendidos con claridad y existe el tiempo suficiente para realizar el análisis necesario del cómo se llega dicha decisión.

A partir de las críticas al modelo racional, surge el modelo denominado planeación incremental o racional deductivo, consistente en considerar múltiples variables complejas que, a su vez, interactúan entre ellas y requieren ir al fondo del problema. El modelo enfoca su atención en los valores y su aplicación, y, en consecuencia, acota y orienta en el sentido del problema conduciéndolo hacia la sinopsis para la toma de decisiones (Lindbloom, 1979).

Más tarde, Lindbloom (1995) describe que, ante tales circunstancias, el comportamiento más racional sería solo tomar pequeños pasos y continuar examinando sus implicaciones en términos de si mejoran o empeoran el problema que se está planteando. La crítica al modelo se soporta por la limitada información a considerar, restringe la memoria evocando solo aquello que se considera importante. En su recomendación de reducir las opciones ante dificultades para procesar y evaluar toda la situación, corre el riesgo de no ser incluyente en los aspectos de interés de grupos o personas no representadas que va de la mano con su visión de reducir el horizonte a tener en cuenta.

Otro elemento es la sugerencia de limitar el tiempo que se pone a disposición para la toma de decisiones. Lindbloom (1995) discute el incrementalismo como una forma de planeación, lo cual ha sido criticado por abandonar las aproximaciones racionales, argumentando que este término es una descripción de lo que sucede cuando no existe la planeación. Sin embargo, estas críticas no evaden el hecho de que alguna forma de incrementalismo desarticulado es a menudo la forma más racional para actuar.

Otro autor señalado por Lindbloom (1995) es Etzioni (1967) quien argumenta su crítica al modelo racionalista para la toma de decisiones, orientando la planificación hacia la demanda por más recursos que deben ser encaminados por aquellos que deciden, y, en la estrategia incremental, considerar la capacidad limitada de los actores y fomentar las decisiones que dejan a un lado las innovaciones societales. Esta combinación puede reducir los aspectos irreales del racionalismo mediante la limitación de los detalles requeridos en la toma de decisiones y ayuda a superar el sesgo del incrementalismo, explorando alternativas a largo plazo. Esta cuestión origina una dualidad explícita que armoniza dos procesos fundamentales, uno de nivel superior, de toma de decisiones que establecen las direcciones básicas, con otro que implica procesos incrementales que preparan la toma de decisiones y las trabajan después de que éstas han sido alcanzadas.

Por otro lado, Lindbloom (1995) y Sandercock (1998) señalan que los modelos propuestos por Herbert Simon (1957) (*bounded rationality*), Lindbloom (1995) (incremental), y Etzioni (1967)

(escaneo mixto) representan la perspectiva tradicional en el cuerpo teórico de la planeación. Ambos autores representan otra línea crítica en torno a las limitaciones del modelo tradicional, en el que la toma de decisiones parte de la premisa de un enfoque unitario, poco democrático y apolítico que no considera las relaciones de poder (Rosales, 2012).

Las dificultades e ineficiencias que presentaban los países en desarrollo generaron reflexiones sobre las necesidades de la planificación, ordenamiento y formas de gestión del territorio. De ahí que se analicen nuevas formas de pensar y se enmarque la importancia de dichas reflexiones desde otras disciplinas. La planeación ya no es analizada únicamente desde la perspectiva de un solo grupo de profesionales especializados en una rama del conocimiento, puesto que la sociología urbana, la geografía y otras disciplinas construyen convenciones distintas que abordan y teorizan los problemas y sus posibles soluciones, ofrecen nuevos mecanismos y estrategias que permitan articular teoría y práctica en dicha materia.

Asimismo, las aportaciones críticas de Davidoff (1995) y la presentación de su modelo de defensa son un parteaguas a la corriente crítica y representa una alternativa que asigna a la planeación un carácter de justicia y equidad. A diferencia de los modelos clásicos señalados, se enfoca de lleno en la función y acción del planificador y relega en segundo plano los propios instrumentos. Para este autor existen tres aspectos principales que hacen a la planeación ineficaz: a) la planeación unitaria, b) las comisiones tradicionales de planeación, c) el excesivo énfasis en los aspectos físicos de las áreas urbanas (Rosales, 2012).

Una contraposición entre los organismos públicos y el proceso democrático de la planificación refiere que, en primera instancia, éste debe involucrar a los partidos políticos, grupos especiales de intereses y organizaciones de protesta adecuadas. La inclusión de los distintos actores en la elaboración del plan permite a los organismos de planeación realizar sus actividades con base en las demandas de las partes constituyentes (Rosales, 2012). Dado que el propósito de la planeación física es servir a la gente, los espacios y estructuras cobran sentido cuando están relacionadas con las condiciones sociales y económicas. La planificación requiere considerar su aplicación en los aspectos físicos, extendiendo su ámbito de acción a otras áreas de la planeación pública (Davidoff, 1995; Rosales, 2012).

Bajo un nuevo ambiente cultural, emergen los discursos psicosociales en el urbanismo, la radicalización de posturas y la formulación de teorías críticas en la planeación. Por otro lado, esta

corriente se enfoca en un urbanismo de comportamiento y en una crítica a la falta de conexión entre las formas y las reacciones que producen en el colectivo urbano,¹² de sentido ecológico, manifiestas en la preocupación de diversos grupos sociales ante la problemática ambiental, que comenzaba ya a ser evidente a partir de la industrialización creciente de las ciudades, y, por último, en un nuevo sentido social que reclama autonomía y liberación individual (Rosales, 2012).

Por su parte, Friedman (1982) señalaba que la inestabilidad estructural, producto de una mundialización económica, acompañada del surgimiento de una cultura global, se manifestaba en cambios dramáticos en la distribución del empleo, polarización de la división de clases sociales, conflictos políticos y restructuración física de las ciudades y territorios. De esa forma la crisis mundial de los años ochenta se presentaba como el entendimiento de una nueva realidad y que el acercamiento a ésta debía ser de diferente, tanto en la técnica como en la práctica. Así emergieron posturas para la interacción entre saberes, flexibilización de los límites de las ciencias formales y la reductibilidad de la realidad de los sistemas cerrados producto de la complejidad y diversidad de situaciones (Connor, 1996).

En esta corriente, Lopes de Souza (2002) aborda los problemas de las relaciones entre planeación urbana y desarrollo social a través de su trabajo sobre planificación y gestión urbana como herramienta de promoción del desarrollo socio-espacial. Además, refiere la teoría y la técnica como complementos relevantes de los cambios que implican esta nueva era. Los conceptos que este autor analiza son la *autonomía* y el *desarrollo social-espacial*, refiriendo esto último como una mejora de la calidad de vida y aumento de la justicia social.

Un cambio social requiere contemplarse en relaciones sociales y espacialmente igualitarias. La importancia del espacio radica en su multidimensionalidad, sobre la cual la literatura ha sido negligente, sobre todo en cuanto a la teoría del desarrollo, con los vicios epistemológicos que han

¹² Los primeros discursos psicólogos basados en la corriente del *town scape* representada por Kevin Lynch y Gordon Cullen se enfocarían en las condiciones perceptivas de la razón de ser de la forma, que validaran las manifestaciones tanto modernas como vernáculas. Estas nociones introdujeron en la planeación una nueva forma de interpretar y analizar la ciudad. A través de elementos perceptivos del entorno: nodos, hitos, bordes, Las críticas posteriores, hacia la falta de conexión entre las formas y las reacciones que producen en el colectivo urbano, destacadas, por autores como Christopher Alexander y Jane Jacobs representan la continuidad con respecto del discurso psicólogo anterior, pero su énfasis es ahora hacia el urbanismo de comportamiento.

dominado el campo científico. La mejora en las cualidades de la calidad de vida representa la creciente satisfacción de las necesidades básicas y no básicas, materiales o inmateriales. De ahí, la existencia necesaria de la justicia social. Los individuos deben tener acceso a equipamientos urbanos garantizados por la ley (Lopes de Souza, 2002). Además, el autor aborda la defensa del principio de autonomía individual y colectiva, para conciliar el respeto a la alteridad como requisito de la igualdad. El cuestionamiento sobre un grupo menos privilegiado frente a otro con privilegios se decanta en una dicotomía para el análisis y para lo que Souza plantea como una necesidad de parametrización del desarrollo socio-espacial.

Ambos conceptos, justicia social y mejoría de la calidad de vida, deben ser considerados como parámetros subordinantes, a la vez que deben ser entendidos como manifestaciones del mismo fenómeno. A partir de aquí, surge una pregunta: ¿cómo y en qué dimensión debe ser la intervención o la estrategia de contribución para mayores o mejores autonomías individuales y colectivas, la justicia social o la calidad de vida? (Lopes de Souza, 2002).

La planeación y gestión urbana han sido bloqueadas en las discusiones conceptuales y teóricas sobre el desarrollo. Debido a eso, cuando se trata de formular las políticas públicas y estrategias de cambio social, se torna imprescindible movilizar los acontecimientos aportados por las diversas agencias sociales, incluso en la temática de desarrollo a escalas supralocales.

Dentro de la corriente de la planificación participativa, Húascar-Eguino (s/f) menciona que existen tres principios de la planificación de las ciudades: la integralidad, la sostenibilidad y la participación en la planificación y gestión urbana para el mejoramiento de los barrios. El primero establece una visión integral en el desarrollo territorial en los proyectos considerando las probables sinergias y complementariedades existentes entre los sectores. Por ejemplo, se generan mayores beneficios cuando se incorporan las necesidades de la infraestructura física con los servicios sociales y las del hábitat urbano. El segundo es que en la sostenibilidad se debe establecer un balance entre la atención de las necesidades inmediatas de la ciudad respecto a las futuras, tales como las necesidades de inversión para transporte, espacios públicos y desarrollo económico local. El tercero dicta que para la participación es necesario involucrar a los principales actores relacionados con los proyectos para mejorar la ejecución de las obras y su etapa de manutención. Estos principios fueron utilizados durante el proyecto de mejora de barrios del PROCUDADES del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante el 2007 donde se destinaron recursos financieros a los municipios de

Brasil, impactando a 20 ciudades y alcanzando resultados visibles durante el 2015 en espacios públicos y mejoras en la infraestructura sanitaria y vial.

A partir de la finalidad de la planificación en la contribución de los cambios sociales positivos como una estrategia de desarrollo socio espacial, se impone una modificación de un hábito mental bastante arraigado, por lo que es necesario cultivar el campo de la teoría de la planificación como un subconjunto de una reflexión teórica sobre una sociedad y más en concreto sobre un cambio social.

De lo anterior se deriva que la construcción de los conceptos, las formas de planificar y sus prácticas tengan un desbordamiento acelerado y se conviertan en viajeros transnacionales que tienen la posibilidad de convertirse en ideas institucionalizadas siempre y cuando la investigación y el conocimiento se hagan difusos y sean adoptados por las políticas y enfoques del desarrollo de las ciudades. De ahí que existan cada vez más experiencias de orden interdisciplinar cuyos abordajes agreguen o traslapen elementos al concepto de las ideas y prácticas de la planificación, sobreponiéndose al determinismo positivista como pensamiento hegemónico que ha permeado el pensamiento científico.

La planificación urbana toma sentido en el desarrollo urbano. Las recientes teorías se enmarcan en la importancia del carácter instrumental y normativo y en los impactos sociales donde la planeación racional, participativa y estratégica se discuten para asegurar sus impactos en el desarrollo y bienestar de la población. Los planes de ordenamiento territorial se encuentran muy ligados a las formas en cómo se organiza y zonifica la ciudad y cómo se busca el desarrollo urbano por medio de la toma de decisiones y los agentes que participan en ellas.

En el caso mexicano, el aspecto normativo se asienta entre los lineamientos legales más importantes del desarrollo urbano. Toma el primer lugar la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en sus artículos 4°, 27°, 73° y 115°; en segundo lugar, la *Ley De Desarrollo Sostenible del Estado De Chihuahua* en sus artículos 3°, y 78°. Este marco normativo conduce a la forma institucional de la planeación, donde se establece la forma cómo deben actuar los tomadores de decisiones a partir de un instrumento legal y desde dónde se deberán orientar las acciones de la planeación del desarrollo urbano.

Sin embargo, en el caso de México, el creciente empobrecimiento de la población se ha reflejado máxime en las transformaciones morfológicas y funcionales de la ciudad ante la contundente realidad socioeconómica que demanda la atención de los derechos básicos de los ciudadanos. Ello obliga a una continua valoración y replanteamiento de las formas de organización, normatividad y acciones de la sociedad y el gobierno que rigen la vida urbana. Dada la falta de acciones por parte de las instituciones, se origina el desbordamiento de problemas urbanos y la falta de respuestas claras de solución dada su complejidad y fallas en la organización, la planeación y la gestión.

Considerando lo anterior, se observa que el ejercicio de la planeación en nuestro país y la planificación del desarrollo urbano es tardío, ya que no es sino hasta la década de los años setenta que se establece la primera ley sobre los asentamientos humanos. La normatividad es un factor fundamental en la transformación de las ciudades no solo en su expansión sino también en la conformación sus estructuras urbanas. El tema de la normatividad en la planeación del desarrollo urbano para México y en el caso particular de Ciudad Juárez, es objeto de revisión en el tercer capítulo de esta tesis, a la par de los antecedentes históricos de la planeación para el área de estudio. No obstante, la ciudad contiene *per se* el elemento relacional, de ahí que las redes e interacciones entre los agentes urbanos sean parte sustantiva para entender la gestión y administración urbana

1.3 Importancia de las redes de la ciudad y el territorio en el escenario local-global

1.3.1 Las Redes, importancia del concepto

El término genérico "red" hace referencia a un conjunto de entidades (objetos, personas, etc.) conectadas entre sí; por lo tanto, una red permite que circulen elementos materiales o inmateriales entre estas entidades, según reglas bien definidas. Existen diversos tipos de redes, entendidas como la trama de relaciones entre los diferentes actores económicos. Según Hesdrom y Swedberg (1994) la sociología estructural-funcionalista establece que todas las estructuras sociales pueden ser conceptualizadas como redes, en donde los nodos representan a los actores y las áreas que conectan los nodos representan relaciones entre los actores, es decir es una forma de concebir la interacción social. (Citado en Casas, 2001).

En esta corriente, una hipótesis sostenida por la perspectiva funcionalista es que la sociedad es un sistema estable, integrado y autorregulado, que persiste debido a que sirve a las necesidades esenciales del individuo. Esta tendencia teórica se conformó en el siglo XIX bajo las aportaciones de autores franceses como Auguste Comte, Emile Durkheim y el británico Herbert Spencer;¹³ en el siglo XX, los contemporáneos Talcott Parsons (1968), Niklas Luhman (1973), Robert Merton (1980) y Jeffrey Alexander (1995). La formulación esencial del funcionalismo se abrevia en que cada sociedad se compone de numerosas estructuras especializadas o instituciones sociales y cada una de ellas tiene una función que ayuda a mantener el conjunto. Tales estructuras sociales son interdependientes, de tal forma que la sociedad subsistirá si los elementos funcionan en forma armoniosa (Casas, 2001).

Los funcionalistas sustentan que la sobrevivencia obedece a los actos de cooperación y que esta, a su vez, depende de la aceptación general de los valores primordiales y las reglas de conducta. Bajo contextos uniformes, los diversos segmentos de la sociedad se articulan en conjunto sobre propósitos compartidos como el orden de producción, la estabilidad y el equilibrio. Puede afirmarse, desde este punto de vista, que el conflicto es un indicio de disfuncionalidad en un organismo social.

Asimismo, los funcionalistas contemporáneos observan la relevancia del frágil balance entre las estructuras sociales desiguales. Un cambio ineludible en alguna de las áreas de la vida social inducirá ajustes en las otras áreas. De acuerdo con este arreglo, el cambio inadvertido y apresurado puede expulsar al sistema entero fuera de alcance. Algunos cuestionamientos de esta corriente teórica son: ¿Qué funciones desarrollan las distintas partes del sistema? ¿Qué aportan al conjunto? ¿Cómo se relacionan las partes entre ellas mismas? (Casal, *et al.*, 2006).

Algunas respuestas se derivan de reflexiones sobre las consecuencias de los patrones de conducta, los órdenes sociales y las motivaciones personales.

¹³ En el caso de Spencer, se teorizó sobre una analogía entre las sociedades y los organismos vivos. Un organismo está compuesto de muchas partes especializadas (sistema respiratorio, sistema circulatorio, sistema nervioso, etc.), donde cada fragmento tiene una *función* particular, la cual contribuye a mantener el conjunto. Estas partes son interdependientes ya que cada una requiere a las demás, su sobrevivencia depende de las otras, trabajando en conjunto y armonía.

Teoría de Redes	
Ciencias de la Conducta Wasserman y Faust (1994)	Los actores y sus acciones son vistas de manera interdependiente en lugar de unidades autónomas
	Las relaciones entre actores se realizan a través de canales de transferencia o flujos de recursos: materiales, dinero, información, apoyo político, amistad, respeto, entre otros
	El enfoque de redes coloca a los individuos en la perspectiva de ofrecer oportunidades y restricciones para sus acciones
	La estructura en las redes contiene un modelo de relaciones entre los actores
Paradigma de redes Cook (1996)	Reciprocidad: concebida como la buena voluntad de intercambiar información, <i>know-how</i> , conocimientos y bienes
	Confianza: entendida como disposición de tomar riesgo, depositando la confianza en la fiabilidad de otros
	Aprendizaje: reconocimiento del entendimiento desarrollado, aprender las mejores experiencias
	Asociación: la disposición de hacer más sólidas las relaciones recíprocas
Análisis de Redes Sociales (ARS). OECD, 2000 (Caballero Alonso, 2003)	Descentralización: el reconocimiento de que la información y toma de decisión centralizados son ineficientes
	La escala y alcance más amplio de actividades
	Se comparten los costos y riesgos
	Mejora la habilidad de confrontar la complejidad
	Aumentan los efectos de aprendizaje
	Hay efectos positivos del bienestar
	Mejora la flexibilidad y eficiencia
Aumenta la rapidez de respuesta	
Santos (2000)	Es una metodología que trata explicar las estructuras (estáticas) y el comportamiento regular de las unidades o elementos estructurales de la sociedad
	Las definiciones y conceptualizaciones de redes pueden enmarcarse en dos grandes matrices: a) considera su aspecto y su realidad material, b) además toma en cuenta el hecho social
Curien ¹⁴ (1988)	Las redes representan toda infraestructura que permite el transporte de materia, de energía o de información, y que se inscribe sobre un territorio caracterizado por la tipología de sus puntos de acceso o puntos terminales, sus arcos de transmisión, sus nudos de bifurcación o de comunicación.
Rózga (2005)	La red también es social y política, por las personas, mensajes y valores que la frecuentan.

Fuente: Elaboración propia con datos de los autores citados.

Es significativa la distinción entre las funciones manifiestas como aquellas que son examinadas y conocidas y las funciones latentes como aquellas que son impensadas y desconocidas.¹⁵ Los autores

¹⁴ Toda infraestructura que permite el transporte de materia, de energía o de información, y que se inscribe sobre un territorio donde se caracteriza por la topología de sus puntos de acceso terminales, sus arcos de transmisión, sus nudos de bifurcación o de comunicación (Curien, 1988: 212) (Santos, 1996: 209),

¹⁵ Vg. la función manifiesta de la educación es proporcionar a los jóvenes información, habilidades y valores. Las funciones latentes de la educación incluyen mantener a la gente joven fuera del mercado de trabajo sobresaturado,

también observan los patrones de conducta que son *funcionales*, que auxilian a la estabilidad o sobrevivencia de sistema social, y *disfuncionales*, aquellos que tienden a minar un sistema social. Se observa que algunos patrones funcionales pueden volverse disfuncionales en otro tiempo. (Casal, *et al.*, 2006). Importantes concepciones de esta corriente teórica funcionalista estructural son los sistemas, función, la interdependencia, el equilibrio y el balance.

Este análisis es en esencia ventajoso para delinear el mapa de los vínculos entre diversos elementos de un sistema social, aunque, tiende a restar importancia al papel que juega el poder para crear y mantener los arreglos sociales. El cuadro 1.3.1 presenta los enunciados básicos de algunas corrientes teóricas. Otros autores han alimentado el campo teórico con definiciones sobre la teoría de redes, provenientes de las ciencias sociales, de las ciencias de la conducta y de las ciencias económicas, como las propuestas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (Curien, 1988; Galaskiewicz y Wasserman, 1993; Wasserman y Faust, 1994; Cook, 1996; OCDE, 2000; Santos, 2000).

Rózga (2005) agrega que la red también es social y política por las personas, mensajes y valores que la frecuentan. Sin esto, y a título de la materialidad con que se impone a nuestros sentidos, la red es una mera abstracción. Puede resumirse que esta actitud, enfoque o, como algunos sugieren, paradigma, ya se hizo común para olvidar y negar el espacio y tiempo en el análisis socio-territorial. Un enfoque más reciente es el llamado el *paradigma de la tecnología de la información*, el cual proporciona la base material para que la expansión de las redes abarque toda la estructura social y alude a las características del paradigma tecno-económico de la tecnología de información mediante la lógica de interconexión de todo sistema y conjunto de relaciones que utilizan las nuevas tecnologías de la información.

La morfología de red parece estar bien adaptada para una complejidad de interacción creciente y para pautas de desarrollo impredecibles que surgen del poder creativo de esa interacción (Castells, 2004; Rózga, 2005). Asimismo, la red se puede materializar en todo tipo de procesos y

proporcionar a los padres que trabajan una "guardería" y perpetuar las diferencias de clase clasificando a los estudiantes dentro de la línea académica o vocacional conforme a su potencial percibido o denotado.

organizaciones mediante tecnologías de la información de reciente disposición (Castells, 2004). El enfoque teórico de las transformaciones espaciales es organizado alrededor de tres ejes bipolares en el que las redes tienen un rol sustantivo: 1. de función: la sociedad de red está organizada alrededor de la oposición entre lo global y local; 2. de significado: las sociedades están caracterizadas por el desarrollo en oposición entre la individualización y comunalismo; 3. existe una creciente tensión y articulación entre el espacio de flujos y espacio de lugares (Castells, 1995; Rózga, 2005). Por otro lado, es relevante matizar la importancia de las redes en el territorio, por lo que en adelante el enfoque es sobre las relaciones en el contexto de las ciudades y las regiones.

El fenómeno de las redes también se presenta en el orden de las tendencias más recientes de la globalización¹⁶ y con más énfasis en el contexto de las ciudades de forma inherente a ciertos elementos del desarrollo urbano-regional. Aunque la globalización se toma solo como referente, este fenómeno ha colocado a las ciudades ante un reto para entrar al concierto de la competitividad en términos de las tendencias mundiales en cuanto a la apertura de los mercados, a la territorialización y al nuevo contexto espacial de flujos derivados de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Las consecuencias que se observan dentro de los últimos treinta años en las crisis estructurales del desarrollo del sistema económico y las fallas de los diferentes modelos económicos implantados en el mundo han demostrado su insuficiencia para alcanzar las aspiraciones del desarrollo urbano-regional. Sin embargo, en este concierto del proceso de globalización, la polarización de sus resultados ubica a las ciudades como perdedoras o ganadoras (Sassen, 1991), ocasionando nuevas tendencias de los estudios territoriales -desde las crisis locales y las propensiones globalizadoras- para analizar los fenómenos sociales, económicos, políticos y culturales que apoyen su comprensión.

Una aproximación relevante es el análisis de Vázquez Barquero (2007), quien señala que la globalización es un proceso que se caracteriza por el aumento de la competencia en los mercados, lo

¹⁶ Aunque la globalización como tal puede describirse desde las prácticas más antiguas de la internacionalización de los bienes y servicios en el siglo XVI, con el mercantilismo, nos referiremos a los hechos recientes en el siglo XX y XXI.

que implica la continuación de los ajustes del sistema productivo de los países, las regiones y las ciudades inmersas en dicho contexto. Las empresas no compiten de forma aislada, sino que lo hacen en conjunto los entornos productivo e institucional del que forman parte. El proceso de globalización estimulará la transformación de la organización del sistema de ciudades y regiones, de acuerdo con la nueva división internacional del trabajo.

1.3.2 La construcción relacional de las redes, ciudad y territorialidad

Aportaciones sobre la importancia y funcionamiento de redes refieren sujetos que forman parte vital del desarrollo urbano-regional y a los agentes que movilizan o activan la política como tomadores de decisiones (TD). Por medio de la proyección de elementos vinculantes se dibujan las articulaciones estructurantes de las redes (Rózga, 2005).

Un primer aspecto radica en la relación globalización-redes,¹⁷ la cual consiste en las tendencias de funcionamiento de las fuerzas globales sobre las regiones que buscarán responder a las nuevas condiciones y retos del desarrollo. La internacionalización es un fenómeno vinculado con el capitalismo que ha propiciado las tecnologías de la información y el surgimiento de las redes, el funcionamiento de las economías en los llamados tiempos reales y la integración funcional de actividades internacionales dispersas.

Rózga revela que la globalización tiene importantes secuelas espaciales, que el proceso llamado contracción del mundo, llegó a sus límites, y las redes desempeñaron un papel clave. Esta relación se identifica como un fenómeno social de las interacciones entre individuos, grupos y sociedades que se dan cuando dichas entidades sociales pueden comunicarse y actuar de manera inmediata y en

¹⁷ Rózga (2005) acopió conceptos sobre la globalización. Refiere de diversos autores: "constituye una fase del desarrollo capitalista, cuyos rasgos básicos son la desregulación de los mercados, de los procesos laborales y de la fuerza de trabajo, la privatización de las economías, sobre la base de cambios tecnológicos centrados en el uso de la micro-electrónica y la generalización en el uso de nuevas tecnologías como la robótica, la automatización, la informática, la biotecnología y la biogenética" (E. Martínez, *et al.*, 1997; Ianni, 1998:60-61). También: "es la fábrica global, que se instala más allá de cualquier frontera: articula capital, tecnología, fuerza de trabajo, división del trabajo social y otras fuerzas productivas (Ianni, 1996:7). Este autor analiza los diferentes aspectos políticos y sociales de globalización y acuña el término clave de *desterritorialización*. Otros autores como George S. Yip (1993), Peter Dicken (1998), Philip Kotler, Somkind Jatusripitak y Suavit Maesincee (1998) refieren que "es un sistema interdependiente de comercio, inversión y desarrollo que conecta casi todas las regiones del mundo [...]. Las economías nacionales y regionales permanecen interconectadas de forma dinámica, pero un jugador no puede imponer nunca su voluntad a todos los demás" (Kotler *et al.*: 33).

tiempo real. En otras palabras, puede decirse que las redes funcionales son los nuevos medios de comunicación (TIC) (Harvey, 1989).

Los supuestos básicos de enfoque de redes son:

- * Los actores y sus acciones son vistos de manera interdependiente en lugar de unidades autónomas.
- * Las relaciones entre actores se realizan a través de canales de transferencia o de flujos de recursos (materiales, dinero, información, apoyo político, amistad, respeto, etcétera).
- * El enfoque de redes coloca a los individuos en la perspectiva de ofrecer oportunidades y restricciones para sus acciones.
- * La estructura en las redes contiene un patrón de relaciones entre los actores.¹⁸

El territorio es otro concepto de orden espacial relacionado con las redes. Se concibe como una sola forma de territorio asociada con las instituciones políticas del moderno Estado nación. Cada clase de territorio está hecha de manera evidente e incluye las relaciones, las leyes internacionales y la geopolítica (Delaney, 2005).

Derivado de ello, el término *territorialización* es definido de la siguiente forma:

Lo importante es el esquema de la territorialización reticular que construye el territorio como una reja de líneas de circulación (flujos de personas, de bienes, de energía y de información) y de nexos de intercambio o de terminación (términos de línea, puntos de interfases económica o cultural, sedes de los poderes, lugares de reproducción de la fuerza de trabajo, etc.) [...] donde el territorio siempre cambia de estructura cuando se cambia de escala; es decir, a cualquier nivel de organización territorial, si se considera desde "afuera", aparece como un área; si se considera desde "adentro", el territorio es una red (Monnet, 1999; citado por Delaney, 2005).

¹⁸ De acuerdo con Cook (1996), los elementos clave del patrón de redes son 1. Reciprocidad, entendida como la buena voluntad de intercambiar información, el *know-how*, conocimientos y bienes; confianza: disposición de tomar riesgo, depositando la confianza en la fiabilidad de otros; 3. Aprendizaje: reconocer que el conocimiento coadyuva al desarrollo y que se deben aprender las mejores experiencias; 4. asociación: disposición de preferir más sólidas relaciones recíprocas sólidas; 5. descentralización: El reconocimiento de que la información y toma de decisión centralizados son ineficientes.

El Estado nación, paradigma de la concepción de la territorialidad, sirve de modelo. De ahí que la globalización ostenta un cambio en las relaciones entre escalas y modalidades de territorialización y, con ello, los actores geográficos ligados a una modalidad propia de territorialización ven su posición modificada en el sistema de actores: mientras los Estados nacionales pierden importancia, las élites metropolitanas recuperan más poder de ordenamiento territorial.

Castells (1989) refiere que el espacio del poder y la riqueza es proyectado a través del mundo: lugares, cultura, historia. De tal forma, el espacio de flujos se torna en referente central de las interpretaciones sobre la emergencia y consolidación de nuevas formas y dinámicas territoriales basadas en la existencia de redes (Rózga, 2001; Caravaca, 1998). Estas, controladas por los grupos que detentan el poder y ejercen las funciones de dirección, cambian de manera constante, organizando el espacio en función de la posición que ocupan en ellas los distintos lugares.

Las reflexiones de Rózga (2001) sobre las aportaciones de Sassen (1991) dan cuenta sobre la nueva economía global que se articula en el territorio alrededor de redes de ciudades. Explica que la aglomeración localizada no constituye una alternativa a la dispersión espacial, sino que se configura como la principal base de participación en la red global de economías regionales, de modo que las regiones y redes constituyen, de hecho, polos interdependientes en el nuevo compuesto espacial de innovación global (Borja y Castells, 1997).

Una conclusión de Rózga (2001) es que la globalización de la economía no conduce a la dispersión espacial de las funciones, ni a la concentración exclusiva de las funciones direccionales en pocas áreas metropolitanas. La globalización necesita de todo un sistema urbano flexible, global y complejo, en el que las ciudades son los nodos articuladores de dicho sistema. Aunque este fenómeno tenga que ver, en gran medida, con flujos de capitales y de información, dichos flujos se resumen en la base material y humana que los hacen posibles, la cual se encuentra en las ciudades (Iracheta, 1999).

En este contexto se plantea un nuevo reto para la ciudad que va más allá de rescatar la importancia de la región como unidad de análisis, como un área geográfica de alcance subnacional o como componente de desarrollo, sino más bien para colocarse como agente de competencia que permita el establecimiento territorial de redes que, por un lado, crearían una sinergia interna y, por otro,

interactuarían con otros agentes del mundo de manera cada vez más abierta y en franca competencia (Alva y Rózga, 2008).

En contraposición, la hipótesis central del trabajo del Borja y Castells (1997) parte de la crisis estructural de los Estados nación desbordados por el poder de los flujos informacionales organizados en redes globales. Al respecto se señalan como alternativas de atención a las emergentes e inciertas demandas urbanas, el desarrollo de políticas locales destinadas a fortalecer la participación ciudadana, su legítima representatividad y la equidad social, aspectos ausentes en las añejas políticas urbanas.

1.3.3 Otras perspectivas de las redes

A partir de la definición del capital social, el concepto de redes es un factor central para explicar la interacción en los diferentes tipos de redes. El capital social es un factor para la estructuración de redes de conocimiento (Nahapiet y Ghosal 1998; Garnsey 1998; Keeble, Lawson, Moore y Wilkinson 1999; Longhi 1999), ya que la confianza derivada de la interacción fortalece y genera patrones de articulación y colaboración en los que se crea y transfiere conocimiento (Cook, 1996; Díaz y Arechavala, 2005).

Las redes productivas y de conocimientos como base de la orientación de los arreglos productivos locales hacia la conformación y consolidación de los sistemas locales pueden sustentar su crecimiento y desarrollo. Así mismo, el concepto de redes en las ciencias sociales ha sido utilizado como concepto aplicado a las empresas (De Bresson y Amesse 1991; Jarillo y Ricard 1987; Jarillo 1988; Noria 1992) y como formas de organización (Alter y Hage 1993; Ebers 1997; Miles y Snow 1986; Snow, Miles y Coleman 1992; Powel 1987; referidos por Porras y Clegg, 2002).

Las redes han sido analizadas como formas de colaboración basadas en una relación de largo plazo entre las organizaciones que comparten recursos para alcanzar metas comunes, también como una forma superior de organización para las empresas bajo condiciones de incertidumbre donde la economía de costos de transacción predice la quiebra en el mercado, o bien como un nuevo paradigma en el que la antigua “mejor manera de producción” se sustituye por las redes de trabajo (Castells, 1995). En la emergencia de nuevas formas de organización surge *la empresa que trabaja en red* y se refiere a la empresa cuyo sistema de significados está constituido por la interacción de segmentos de sistemas autónomos de metas.

La cooperación constituye un tema necesario dentro del análisis del desarrollo derivado de los múltiples acuerdos cooperativos, ya sea comerciales, económicos, políticos y sociales, ocurridos en el mundo como respuesta a los acelerados cambios tecnológicos y la presencia de las nuevas tecnologías de información y comunicación. La construcción de redes ha evolucionado desde los primeros esquemas de cooperación organizada en Japón, 1934, bajo la denominada Ley de pagos de subcontratistas, hasta los más complejos acuerdos económicos de la Comunidad Europea (CEE) (Pomar y Rendón, 1998).

La cooperación intra e interfirma ha crecido de tal manera que se han llegado a conformar auténticas redes productivas con impactos positivos al crecimiento de las economías locales-regionales-globales. Paix (1998) observa el caso de Taiwán y Singapur, países de economías emergentes que explican en buena medida su crecimiento basado en el desarrollo de importantes redes productivas, socioculturales y políticas por los grupos empresariales que aprovechan la *diáspora asiática* (Paix, 1998).

La colaboración ha trascendido a las redes socioculturales y a la promoción de estas a través de políticas públicas. Priore y Sabel (1990) son considerados pioneros en el acotamiento del concepto de *capital social*, determinado por la red de contactos individuales que las personas conocen y de la gente conocida por los contactos (Burt, 2000). Estas personas tienen una red de referencias que a su vez permiten adquirir valor agregado para su capital físico y humano. Putnam (1993), siguiendo a Burt (2000), establece que la centralidad del capital social fue sustantiva para el éxito económico de la región de Emilia-Romagna en Italia, siendo este el caso más citado sobre redes de trabajo.

Como ya se enunció, un elemento crucial en la formación de redes es la confianza, puesto que es un resultado y un generador de capital social. Así mismo, en los *clusters* son la homogeneidad cultural y las relaciones sociales las que generan confianza debido a que el comportamiento cooperativo puede impactar de manera positiva en la competitividad de un *cluster* (Labory, 2005).

Aunque el capital social como sistema de valores se mide, usualmente, a nivel individual, también puede hacerse desde las características necesarias para que un grupo construya relaciones y redes que hagan la cooperación más exitosa (Sporer, 2004). De ahí, que el capital social sea fundamental en los procesos de cambio de las sociedades, grupos y organizaciones. Para Inkpen y Tsang (2005), el capital social es el conjunto de recursos que están disponibles o se derivan de las redes, y puede

darse a nivel individual o grupal. Desde esta visión, el flujo de conocimiento es un beneficio directo derivado del fortalecimiento de las redes a través de la confianza.

Se ha señalado también que la colaboración entre las empresas se establece sobre una base de confianza en la que no hay oportunismo y en la que se sepa que la contraparte está calificada para cumplir los compromisos de la colaboración en el plano técnico (Powell, Koput and Smith Doerr 1996). La confianza generada a través de la interacción está asociada a procesos de aprendizaje de mayor nivel, en donde se incorporan organizaciones diversas para el logro de objetivos comunes (Díaz y Arechavala, 2005).

El capital social desarrollado en la interacción sistemática se establece como la base para la consolidación y crecimiento de las redes que a su vez generan diversos beneficios a través de procesos de aprendizaje interorganizacional. Los beneficios obtenidos son el conocimiento, nuevas formas de administración, capacitación y fuentes de información.

Otro enfoque de las redes se observa a partir del análisis de las políticas desde el actor racional de la red. Se utiliza el concepto de redes de políticas públicas para analizar procesos complejos. Esto encaja en la historia de la ciencia política. En el desarrollo de dicha materia puede observarse una tendencia de los expertos por intentar incorporar el entorno del proceso de las políticas en sus teorías. (Klijn, E, 1998). Desde esta perspectiva, Zurbriggen (2004) señala que la creciente complejidad, interdependencia, diversidad y dinamismo que adquiere la gestión de la política pública en las sociedades contemporáneas ha conducido a numerosos investigadores a encontrar en el concepto “redes de política” (*policy networks*) muchas de las categorías descriptivas y explicativas de la misma. Así, la idea de la red sugiere la manera en la cual una variedad de actores burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas con interés en una política en particular se conectan unos con otros. Los actores en la red intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a los problemas públicos. De esta forma se van generando conexiones que borran los límites entre Estado y sociedad, y la red fusiona lo público y lo privado.

A partir de ello, se afirma que las “instituciones y actores identificados en un conjunto de relevantes interacciones políticas a nivel meso facilitan y ayudan a trascender los límites de los modelos funcionalistas o intencionalistas, centrándose solo en la estructura o el agente respectivamente”.

Este enfoque ayuda a captar la compleja relación e interacción entre una multiplicidad de variables que influyen las complejas situaciones políticas reales (Smith, 1993).

De acuerdo con Zurbriggen (2011), el concepto de redes de políticas públicas y gobernanza adquirió cada vez más relevancia en los debates teóricos y en la práctica política, en tanto nuevo modo de entender las relaciones entre Estado, sociedad y mercado. El aumento de la participación de actores privados y sociales en la gestión pública involucra cambios sustanciales en la forma de comprender la naturaleza y el ejercicio del poder. En este sentido, se observa cómo el enfoque de redes no sólo se presenta como un marco conceptual que describe la complejidad de los vínculos entre los actores en una arena política, sino que también se ha desarrollado como una herramienta analítica útil para el estudio de las hechas de las políticas con poder teórico.

1.4 Proceso de toma de decisiones: Los tomadores de decisiones, la agencia y estructuras de poder como elementos micro dinámicos del análisis urbano - regional

1.4.1 La teoría de las decisiones

El problema de la decisión es ocasionado por la existencia de innegables estados de ambigüedad que se constituyen de proposiciones verdaderas (conocidas o desconocidas). Se puede afirmar que todos los seres vivos enfrentan problemas de decisión. Conforme aumenta la complejidad del ser vivo, aumenta también la complejidad de sus decisiones y la forma en que éstas se toman. De esa manera, se pasa de una toma de decisiones guiada de forma instintiva, a procesos de toma de decisiones que deben estar regidos por un pensamiento racional. La teoría de la decisión consiste, pues, en el estudio de los procesos de toma de decisiones desde una perspectiva racional.

De acuerdo con Hernández y García de la Torre (2002), los modelos y los procesos de decisión, en sentido general, conforman un punto entre el pensamiento y la acción (MacCrimmon y Taylor, 1976). La toma de decisiones está presente en el proceso de resolución de un problema e implica una deliberación y una dirección que compromete la acción (Shull *et al.*, 1978). La toma de decisiones representa una actividad de organizaciones, empresas e instituciones. Además, es usual esbozarla como una paráfrasis de la acción en la forma de una elección racional (March, 1994). Al estudiar las decisiones, se afirma que la racionalidad y toma de decisiones están entrelazadas.

La toma de decisiones racional se basa en el comportamiento racional de los individuos. Esta teoría se ocupa de analizar cómo elige una persona una acción tal, entre un conjunto de opciones

potenciales, que le conduzca al mejor resultado posible (Ramírez, 2008). Este paradigma se caracteriza por contar con un individuo que opta por una decisión y de quien se dan por supuestas sus preferencias, tomando en cuenta que estas satisfagan ciertos criterios básicos de consistencia lógica, como la transitividad, exhaustividad, asimetría y simetría de las diferencias (Baron, 2005).

La toma de decisiones consiste en que el decisor (o grupo de decisores), para alcanzar ciertos objetivos, debe determinar con el apoyo de un analista, la alternativa que cumpla en mayor medida con sus expectativas, es decir, su mejor decisión (Elineema, 2002). La toma de decisiones implica la selección de un curso de acción entre dos o más alternativas posibles para así llegar a la solución de un problema dado.

Ferguson y Gould (1984), establecieron el criterio de “la teoría de la preferencia del consumidor” bajo la teoría de conjuntos de forma que se puede preferir sobre un bien y otro y viceversa o ser indiferente al cualquiera de los dos. Si estos requisitos no se cumplen a la vez, es imposible conocer la preferencia del individuo; no podrá ordenar o jerarquizar sus distinciones, por lo que considera que el individuo no elige de manera racional (Aguilar, 2004).

Algunos autores exponen la necesidad de ampliar el concepto, por lo que señalan nuevos elementos que contribuyen a la definición. El primero es el concepto del *decisor*, que es aquella persona que se plantea el problema de la decisión. En segundo lugar, se encuentra el *analista*, quien dispone de sus conocimientos e información disponible por parte del decisor para ayudar a éste en su toma de decisión; por último, está la *decisión*, considerada como una elección entre alternativas, las cuales representan diferentes caminos de acción.¹⁹

Un proceso de decisión resulta del desarrollo de arbitrajes y la ejecución de esfuerzos que apoyan los objetivos de una persona, organización o institución (National Research Council, 1999; Eastman, 2003a). Un elemento importante para la toma es el criterio como base para medir y evaluar una decisión cuyas unidades son los factores y las restricciones; es un juicio estándar para probar la deseabilidad de decisiones alternativas que incluye objetivos y atributos.

¹⁹ Otras hipótesis sobre la naturaleza de una característica o de diferentes clasificaciones se encuentran en Fallas (2002), Font (2000) y Ramírez (2008)

Un problema de decisión multicriterio implica un conjunto de objetivos y atributos. No obstante, la distinción entre ambos es de la mayor importancia en el proceso de toma de decisiones (Malczewski, 1999; Eastman, 2003a). Por un lado, el factor es un criterio que mejora o reduce la aptitud de una alternativa específica para la actividad en consideración que se mide en una escala continua, es la variable de decisión. Por otro, las restricciones son útiles para limitar las alternativas (Ramírez, 2008).

La regla de decisión es el procedimiento por el cual se eligen y combinan los criterios para llegar a una evaluación particular, y por el cual son comparadas y aplicadas las evaluaciones. En tanto que, los *atributos* son las propiedades de los elementos del sistema del mundo real. Una cantidad o calidad medible (Malczewski, 1999) son valores que el tomador de decisiones usa para caracterizar las distintas alternativas, esto es, que los componentes, características y propiedades de los objetos/sujetos estudiados en el proceso de decisión se utilizan para medir el desempeño del atributo en relación con un objetivo (Font, 2000).

La *alternativa* es otro concepto necesario de explicar. Refiere a cada uno de los objetos, decisiones o proyectos mutuamente excluyentes que serán explorados en el proceso de decisión. El *objetivo* es una perspectiva o propósito que sirve para guiar la estructuración de las reglas de decisión, o también es la afirmación acerca del estado deseado del sistema bajo consideración. Los objetivos están relacionados de manera funcional a los atributos, o se derivan de ellos (Malczewski, 1999; Eastman, 2003a). La evaluación es el proceso de aplicar la regla de decisión (Eastman, 2003a).

Se ha dicho que un problema puede tener múltiples aristas, por lo que se puede entender a la toma de decisiones multicriterio como un conjunto de conceptos, aproximaciones, modelos y métodos, para auxiliar a los decisores a describir, evaluar, ordenar, jerarquizar, seleccionar o rechazar objetos con base en una evaluación expresada por puntuaciones, pesos o intensidades de preferencia de acuerdo con varios criterios (Barredo, 1996).

Los métodos y técnicas de toma de decisiones serán adecuados cuando la decisión permanezca fuerte, sólida, *a posteriori*, de acuerdo con los resultados, donde el término fuerte significa que la decisión consideró todos los resultados posibles y sus probabilidades de ocurrencia y que no hubo otra mejor decisión con la información disponible u obtenible en su momento (National Research Council. 1999), Ramírez (2008).

Con respecto al tema que atañe esta investigación, se vuelve necesario encausar el concepto hacia el asunto del espacio: la *decisión espacial* es aquella que implica datos, es decir, que se le puede asociar con un sitio o localidad (Trewatha y Newport, 1979).

1.4.2 Los tomadores de decisiones

Los tomadores de decisiones son agentes que intervienen en el desarrollo urbano por medio de sus gestiones ya sea de orden público o privado, con capacidades cognitivas requeridas. En otras palabras, quienes toman decisiones deben tener elementos suficientes para intentar resolver con la mayor información válida disponible. Desde un matiz social, poseer mayor conocimiento ha otorgado al ser humano posibilidades de reparar en la realidad de una manera distinta a la de sus antecesores. De facto se ha creado una infraestructura profesional compuesta por trabajadores que cuentan con alta calificación académica que han acumulado experiencia laboral y de vida para tomar decisiones (Trejo, 2013).

Las teorías organizacionales se han encaminado hacia la administración de conocimiento, la inteligencia colectiva y competitiva, las cuales tienden a converger cuanto más uso se hace de ellas. Tomando cada elemento y sinterizando lo que los diversos autores refieren alrededor de dichos conceptos, se propone que la administración del conocimiento es o debe ser una estrategia que apoye la optimización de cualquier organización. El mejoramiento está enfocado en extraer, almacenar, organizar, empaquetar y distribuir información que dé sustento o mejore la toma de decisiones e impacte de manera positiva en la mejora del desempeño y la competitividad de los generadores y tomadores de decisiones (Trejo, 2013).

Es decir, la función de las personas en la organización aporta cada vez más elementos cognitivos para el desarrollo de su capital humano. El desempeño de este capital en las organizaciones resulta ser el factor más importante dentro de la sociedad del conocimiento que, aunado a la innovación tecnológica, impulsa la comprensión colectiva. El hecho de contar con información presume que se conoce, pero ello no representa que sea accionable. No obstante, si la información es comprendida, entonces la acción es posible. La aplicación de la perspectiva individual puede ser complicada, pero cuando un grupo de individuos que comprenden diversas áreas de información colaboran entre sí y dan solución a los problemas, se genera conocimiento nuevo y se genera una inteligencia colectiva.

Los tomadores de decisiones necesitan identificar, evaluar e implementar las propuestas más seguras para dar respuesta a las necesidades de la sociedad. En este sentido, quienes toman las decisiones tienen la responsabilidad de analizar los riesgos que implica elegir una determinada política pública. Las decisiones sobre políticas públicas deben adoptarse sobre la base del razonamiento, la discusión abierta y transparente, así como de cualquier información científica que esté disponible. Debe mantenerse cuidado, pues existe el riesgo de cometer errores dada la información científica para formular políticas públicas pueda influir de forma negativa en el juicio de los tomadores de decisiones al no advertir las propias limitaciones del conocimiento generado. Las barreras de las herramientas científicas y la advertencia de las posibles reacciones colaterales del uso del conocimiento científico a veces no son bien interpretadas. Por esta razón, se hace necesario un diálogo constante y permanente entre la ciencia y quienes deciden sobre políticas públicas.

1.4.3 Agencia y gestión

1.4.3.1 La teoría de la estructuración y la agencia

Los agentes y sus acciones de gestión interactúan sobre la base de la toma de decisiones para la transformación de la ciudad, de ahí que los trabajos de Anthony Giddens (1979, 1984) en los estudios urbanos puedan ser empleados como referente teórico para innovar en el ahondamiento sobre la transformación de las ciudades mediante una revisión integral de los procesos urbanos.

Ante las críticas a los estudios entre la ciudad global y la especificidad local, diversos investigadores se han inclinado hacia trabajos más detallados para esclarecer la interacción entre factores globales y particularidades locales. Wilson (1996) escribe desde la perspectiva de la teoría de la regulación, y sugiere desentrañar la disyuntiva entre estructura y agencia por medio de estudios empíricos detallados de localidades, utilizando para ello métodos cualitativos que den cuenta de los factores culturales invisibles determinados en el proceso de toma de decisiones (Wilson, 1996). En el mismo sentido, Ward (1997) explica la discrepancia en los patrones de desarrollo urbano como un producto de la acción de las estructuras políticas locales y de las propias instancias de las agencias de gobierno.

Si bien el acercamiento apuntado por Wilson y Ward es correcto, también tienen una importante carga de determinismo económico: “Una cosa es registrar un dualismo y otra es trascenderlo”.²⁰ Esto último requeriría no solo entender cómo el contexto económico incide en el proceso de toma de decisiones, sino también la relación inversa: cómo el proceso de decisión política afecta a su vez el contexto económico. Más aún, es necesario analizar de qué forma cada relación está implicada en forma dialéctica.

En la aproximación de Wilson y Ward el proceso de cambio urbano permanece estático, debido al dinamismo y conflicto que caracteriza a toda interacción humana y los intereses de distintos sectores que se mantienen poco teorizados. Considerando lo anterior, parece necesario seguir indagando sobre las relaciones de poder involucradas en la re-producción de los espacios urbanos.

El análisis de Zunino (2002) basado en la teoría de la estructuración de Giddens (1979, 1984) señala los avances de esta teoría para ayudar a diluir el aparente dualismo entre propiedades estructurales y agencia colectiva o individual. Los trabajos empíricos de esta construcción teórica en el ámbito de los estudios urbanos han sido limitados y no exentos de problemas. Sin embargo, Zunino plantea que avanzar en el ámbito metodológico es una tarea pendiente, en especial respecto a cómo se pueden integrar las interpretaciones cualitativas de la vida diaria de individuos e instituciones (derivadas, por ejemplo, de estudios fenomenológicos o etnográficos) con los esfuerzos por interpretar el funcionamiento de los sistemas sociales y económicos operando en la escala más global.

En dicha teoría, Zunino refiere que la idea de *estructura* ofrece lineamientos conceptuales que contribuyen a resolver la connotación analítica entre agencia y estructura, en disyuntiva sobre si deben privilegiarse las relaciones capitalistas globales o las coyunturas políticas locales en el análisis de las transformaciones urbanas (Zunino, 2000 y 2001b). Para Giddens (1984), las

²⁰ “trascender el dualismo «estructura-agencia»”. A. Giddens separa los conceptos *sistema social* de *estructura* (Moos y Dear, 1986, 231). El sistema social no posee propiedades estructurales, sino que las *acarrea* en la continuidad de las prácticas sociales. Estas propiedades quedan definidas por las normas (elementos normativos, y códigos de significación) y los recursos (recursos autoritarios) relativamente permanentes en el continuo espacio-tiempo. En las prácticas sociales las estructuras (normas y recursos) aparecen internas al individuo o al colectivo social (institución). La relación recursiva entre agencia y estructura (la llamada *dualidad de la estructura*) queda establecida por medio de prácticas sociales que son a la vez receptoras de las propiedades estructurales de los sistemas y generadoras de las estructuras que los sistemas arrastran en el espacio-tiempo. De este modo, al sistema social se le asigna una presencia espacio-temporal, en tanto que a la estructura aparece siempre como algo *interno* y situado fuera del espacio-tiempo” (Giddens, 1984, i-xiii, 163-192).

estructuras sociales no constituyen algo externo al mundo y que de manera predeterminada están impactando el comportamiento social. Asevera que las estructuras sociales son producidas y reproducidas en la persistencia de la vida social por seres humanos capaces de entender de manera racional el mundo circundante y dispuestos a captar los reglamentos de la interacción social, tales como las leyes que enmarcan la actividad de instituciones y las normas de comportamiento social habitual (Ema, 2004).

Giddens (1984) conceptualiza una *estructura* como un conjunto de reglas y recursos. Mientras las primeras se refieren a normas legales, procedimientos y convenciones, los recursos hacen referencia a la capacidad para desplegar poder y que es inherente a la interacción social. A diferencia de otras lecturas más ortodoxas como el marxismo, las estructuras sociales no son solo condicionantes, sino también abren posibilidades para la acción. Los trabajos de Giddens (1984) ayudan a resolver de manera teórica la dualidad estructura-agencia; aunque, otros estudios pronuncian las dificultades para trasladar los conceptos abstractos de la teoría de la estructuración a la investigación empírica (Gane, 1983; Dear y Moos, 1986; Mouzelis, 1989; Moos y Dear, 1986; Waterstone, 1996).

Zunino (2002) sugiere que la teoría de Giddens (1984) se constituye como un marco de referencia general que ayuda a repensar el análisis de las investigaciones sobre la relación entre estructuras sociales y agentes individuales y colectivos. Si se considerara que todo cambio urbano es controlado por arreglos institucionales que representan y soportan cierto tipo de relaciones de poder entre los participantes en las instancias de decisión (por ejemplo, relaciones de subordinación, cooperación), la definición de institución toma relevancia y se relaciona con las estructuras sociales más o menos permanentes.

La revisión teórica sobre Giddens (1984) permite entender el término *institución* como un conjunto de reglas y recursos reproducidos a través de lapsos prolongados de espacio-tiempo, lo cual equivale a conceptualizar una institución como una estructura que ha alcanzado cierta estabilidad a través del espacio y a lo largo del tiempo. En este concepto no se aclara cuán extendido es el periodo requerido para que una estructura social se convierta en una institución.

El concepto relaciona los elementos mencionados con las reglas con los recursos, por lo que la capacidad de los actores sociales para ejercer poder pareciera estar atada a la estructura social imperante y sugiere que el poder es algo que se tiene, no considerando aspectos que Zunino refiere como el despliegue de distintas formas de poder que conceden a las instituciones la capacidad para

controlar espacio y sociedad. Concebir el poder como algo que es "ejercido" y no "poseído" forma parte de uno de los pilares de las ideas de Foucault, quien asevera que el poder solo puede ser accesible desde una mirada analítica a través del estudio de las estrategias, tácticas, y racionalidades desplegadas por los actores sociales para controlar (Foucault, 1991).

Entre las sugerencias para potenciar el uso de la base teórica de la estructuración en las investigaciones empíricas incluyen tres acciones; la primera: contextualizar el espacio en donde se despliegan las experiencias sociales. Esto resulta relevante en estudios de los países en desarrollo, pues las relaciones de poder que gobiernan las transformaciones urbanas son muy asimétricas y algunos actores sociales ostentan grandes cuotas de capacidad transformativa. La segunda: un análisis institucional o de conducta estratégica es pertinente enfocar el trabajo en proyectos que impacten en la historia urbana. La tercera mejorar la formulación de criterios para categorizar actores e identificar aquellos que son cruciales en el proceso de cambio urbano.

Con base en las aportaciones de Giddens (1984), Zunino (2002) resume que desde la perspectiva de la teoría de la «estructuración» los cambios en la cultura de una sociedad y la forma en que se desenvuelven las interacciones sociales en el espacio-tiempo están condicionados y a la vez condicionan transformaciones en las estructuras económicas acarreadas al nivel del sistema social. Esta relación recursiva puede ser estudiada en las prácticas sociales diarias de individuos e instituciones. En el esquema de “un análisis institucional la dualidad entre estructura y agencia se refleja en los cambios institucionales y en los efectos previstos y no previstos que ocurren en la matriz espacio-tiempo”. En el caso del análisis de conducta estratégica, la dialéctica estructura-agencia se revela en la acción constituida en el conocimiento que emprenden individuos y actores colectivos para avanzar en la realización de sus intereses.

La base teórica de Giddens (1984) puede ser criticada dadas algunas de sus limitaciones. Sin embargo, para entender las dimensiones macroestructurales y microdinámicas de las interacciones existentes en una sociedad urbana, contribuye en la comprensión de la dualidad y desde el análisis de Girola (1999) en su texto *Una introducción al pensamiento de Antony Giddens*, donde se pueden encontrar algunas explicaciones básicas pero elementales para integrarlas al estudio de las redes; donde señala que los temas tratados por este autor en la teoría de la estructuración se refieren a una relación que en el pensamiento sociológico anterior no estaba articulada de forma suficiente. Los filósofos anteriores a Giddens (1984) enfatizaban el rol del sujeto, o bien, de forma inversa; por

ejemplo, Schutz daba un papel decisivo de determinación a las estructuras, ya fuera que se concibiera por estructura a las relaciones económicas o a los valores (Parsons, 1968; Girola, 1999).

Giddens (1984) propone una articulación de ambos niveles de análisis, ya que se trata de un proceso social que solo toma en cuenta los impulsos e intenciones del sujeto, observando a la vez que el análisis tampoco se aplica a los procesos sociales prestando atención tan solo a los problemas de estructura o los condicionamientos y determinaciones de las estructuras.

Girola advierte también sobre las aportaciones de Giddens (1984), acerca de la articulación y revaloración del papel de los sujetos, su capacidad transformadora respecto al entorno social, así como del que tienen las estructuras —económicas, valorativas o emotivas—, lo cual le lleva a proponer el término *agencia*, que refiere la capacidad transformadora de los sujetos y su estructura, lo que permite entender los procesos sociales en su entereza.

De lo anterior se deriva la idea propuesta por Giddens (1984) sobre la *doble hermenéutica*. Por ejemplo, la forma que un sociólogo realiza sus observaciones y explicaciones es parte de un universo al cual él pertenece, que está compuesto por entes, que ha sido instituido por personas quienes tienen la facultad de hablar, protestar, mentir, interpretar y poseer las aptitudes para explicar y modificar el mundo en el que viven. Giddens refiere, conjuntamente, que además de observar el mundo que pretende explicar, descifrará las interpretaciones del conjunto de personas que constituye su objeto de estudio, es decir:

interpreta lo que la gente dice, pero no puede tomar lo que la gente dice y hace como un dato y considerar que lo que observa es la verdad y ya; es necesario ubicarlo en un contexto significativo, interpretarlo, relacionarlo con lo que sabe, transformar su observación tomando la precaución de considerar los efectos de su propio involucramiento y las modificaciones que éste puede introducir en la observación (Girola, 1999).

Otro aspecto observado por Giddens (1984), a nivel teórico es la dualidad de la estructura; esto es, si una estructura es un compuesto de relaciones que persisten en el tiempo, que además puede ser tomada como clave a partir de la cual los actores se explican la vida social. Poseen, además, una representación dual y compleja, pues de un lado, imponen, establecen, estipulan lo que la gente hace; en tanto que, de otro, facilitan y proporcionan elementos para que la gente haga cosas. De ahí

que la gestión de los agentes sobre las intervenciones urbanas toma relevancia en el análisis de las transformaciones de la ciudad.

1.4.3.2 La gestión urbana

La gestión urbana representa la articulación de diversos recursos que configuran un proceso general para enfrentar a la producción, funcionamiento y mantenimiento de la ciudad, con el propósito de satisfacer las necesidades de bienes de consumo individual y colectivo de los sectores de la población.

En la coyuntura de estos procesos en el que actúan diferentes agentes (públicos o privados) se ponen en juego intereses, contradicciones y conflictos que supone la elección de alternativas, (Villadiego, 2011), de forma que la gestión pública urbana crea diferentes productos como el diseño y elaboración de políticas y programas, y plantea su ejecución de proyectos en una organización de posiciones y relaciones de acuerdo con las circunstancias locales y coyunturales (Herzer Pérez, 1993).

En la búsqueda de eficiencia y eficacia, se han desarrollado diversos modelos de gestión urbana, vistos como formas de diseñar herramientas que exploren las variables susceptibles de intervención en beneficio de la población. Estos modelos inciden en el desarrollo urbano sostenible anticipando los efectos de las acciones por adoptar y cuantificación de los recursos disponibles para implementarlas. Además de ser sustento en las medidas de intervención de forma transparente, concertada, conocida, acotada, respetada, acatada y ejecutada (Vergara, 2009; citado por Trejo, 2013). Por ello, forman parte inherente a los procesos de planificación del desarrollo urbano.

Los modelos de gestión y administración urbana deben, en teoría, atender el reto de integrar la población al beneficio del desarrollo y a la capacidad de articular a los sectores públicos y privado/comunitario. El primer caso refiere que la concepción del modelo debe tratar de alcanzar un propósito ético-político ya que se trata de priorizar el estilo de desarrollo territorial y urbano con apalancamientos que aseguren la equidad y la igualdad de oportunidades en el acceso a niveles adecuados de habitabilidad en el territorio para todos los ciudadanos. En el caso del sector privado /comunitario debe vincularse con el sector público contribuyendo, desde el rol del desarrollador tradicional y concretizado de proyectos de los agentes del área privada/privada, hacia un rol más activo en el ejercicio de funciones públicas delegadas (Gaete, 2005).

Se define el *proceso de gestión urbana* como aquel en el que se busca conciliar las múltiples necesidades y típicas demandas urbanas (suelo, aparato productivo, tráfico, recreación, funcionalidad urbana, sustentabilidad ambiental, etc.) con los recursos, la voluntad política y la capacidad técnica disponible (CEPAL, 2007).

En suma y de acuerdo con Villadiego (2011), la gestión urbana se define como:

el proceso global de toma de decisiones que orienta las transformaciones de la ciudad, combinando la dimensión política y administrativa que asegure la concreción de un modelo de crecimiento con equidad y sustentabilidad en el marco de objetivos compartidos por los actores sociales, económicos y políticos.

La gestión urbana se orienta hacia nuevos enfoques, donde el municipio se constituya en una institución con poder de convocatoria y ejercicio del liderazgo en el marco de un sistema administrativo moderno, profesionalizado e informatizado. El tejido conceptual está articulado para entender el desarrollo urbano. Implica a los agentes, la toma de decisiones, las funciones de agencia y las capacidades de gestión, ya que todos son sus factores determinantes. Aunado a ello, el sistema requiere considerar las estructuras de poder y la forma cómo se determina el crecimiento urbano.

1.4.4 Las estructuras de poder, élites, regímenes y máquina de crecimiento en el desarrollo urbano

Las nuevas formas de gobierno urbano emergentes en el mundo respecto a los centros de comando y control financiero se caracterizan por el incremento de la intervención de agentes privados en la toma de decisiones en el desarrollo de las ciudades como la creación e inducción de estrategias de mercado para promocionar países, regiones, ciudades y lugares para la acumulación de capital y el debilitamiento de instancias centrales de planificación. Así, el espacio urbano delimitado geográficamente está siendo revitalizado para la satisfacción y creación de nuevas necesidades de producción y consumo, brotando un panorama renovado en los ámbitos de lo estético y lo funcional (Zunino, 2002). Aun así, el proceso se ve marcado por la creciente polarización socio-espacial y por tanto la segregación de la población en forma clasista.

Autores como Dahl (1961), Peterson (1981), John Logan, Harvey Molotch (1987) y Zunino (2002) han desarrollado estudios sobre cómo se conforman las estructuras de poder en las sociedades y cómo repercuten sus decisiones en la conformación de la ciudad. Zunino retoma las aportaciones de Giddens (1984) y Foucault (1982) para reformular el concepto de *institución*, específicamente aquella que ha sido diseñada para intervenir en fragmentos del espacio urbano. Para el autor la noción de *institución* se entiende como un conjunto de reglas sociales operando en distintos niveles funcionales, aproximación que permite observar la clase de relaciones de poder que éstas representan y de los canales abiertos para el ejercicio del poder sobre la población y el espacio urbano.

El nuevo papel tomado por los agentes privados y gobiernos locales abre una discusión sobre desvanecimiento del Estado nación como entidad político-económica. Este poder se enfatiza y ejerce desde las escalas global-locales, como un proceso emparejado a la construcción social de estas escalas geográficas (Brenner, 1997, 1999; Marston, 2000 y Swyngedouw, 1997).

Zunino (2002) refiere la relevancia de la política local en los procesos de transformación urbana observados desde la década de los ochenta por los teóricos de los «regímenes urbanos» (Elkin, 1987 y Stone, 1989), ya que describen cómo las elites gubernamentales y empresariales en los Estados Unidos conforman regímenes urbanos que operan con altos niveles de independencia respecto del Estado nacional, mismas que han influido en la materialización de diversos proyectos de las ciudades norteamericanas (Clark, 1998; Keating, 1996 y Ward, 1997). Ello ha sucedido en regímenes locales en México, como se expone en el capítulo cuatro en el caso de Ciudad Juárez, cuyas élites también han influido de manera considerable en la transformación urbana local a partir de la década de los años ochenta con la iniciada alternancia política, aunque las élites político-económicas se dibujaron mucho antes cuando los empresarios comenzaron su activa participación en la política local como presidentes municipales.

En estricto sentido, un régimen urbano queda constituido por una coalición de gobierno erigido de abajo hacia arriba por agentes locales que construyen relaciones de confianza, representando una combinación selectiva entre la sociedad política y la sociedad civil, por medio de la cual se supera la división de labores entre el gobierno y los inversionistas privados (Cox, 1996 y Stone, 1989). Este referente difiere del caso de la localidad en estudio, ya que la conformación de estas coaliciones ha surgido de forma horizontal dentro de las cúpulas empresariales y políticas.

En otros estudios se avanzó en el alcance geográfico de la teoría de regímenes, considerando los vínculos entre las decisiones tomadas en el ámbito local con contextos políticos y económicos diferentes como el nacional o el internacional (DiGaetano, 1997; DiGaetano y Lawless, 1999; Docherty, 2000; Sellers, 2002 y Storm, 1996). Estos trabajos abren posibilidades para comprender cómo los procesos generales son traducidos al ámbito local, ya que en el caso de Ciudad Juárez la influencia de los gobiernos estatales y el nacional determina en buena medida tanto las políticas del desarrollo urbano como los proyectos de intervención urbana de mayor alcance.

La crítica a los estudios sobre la consolidación de coaliciones de gobierno y su relación con los escenarios estructurales radica en su carácter únicamente descriptivo que difícilmente trasciende lo local y no establece vínculos puntuales con contextos que se despliegan en el ámbito global o nacional. De acuerdo con Zunino (2002), en un sentido metodológico, existen aún problemas de diseño conceptual y estrategias de investigación que ayuden en el análisis sobre la formación institucional mediante distintas escalas funcionales. Aun así, el autor también recurre a los trabajos de Lauria (1996), quien propone continuar la posibilidad de hacer compatibles tanto la teoría de la regulación (centradas en aspectos macro-sociológicos) con la visión más coyuntural y localista que ofrece la teoría de los regímenes urbanos (centrada en aspectos micro-sociológicos).²¹

Esta sugerencia revela la posibilidad de tomar este marco teórico de la regulación y los regímenes urbanos para reflexionar sobre el aspecto macroestructural y microdinámico con el que se da contexto a la investigación de localidades como Ciudad Juárez, dada su condición de lejanía-cercanía con los gobiernos estatal y nacional, además de su relación binacional con la ciudad de El Paso, Texas.

En resumen, se manifiesta el antiguo debate estructura y agencia entre los que le asignan prioridad analítica al contexto social, económico y político por sobre la capacidad de los individuos para

²¹ Sin embargo, existe una persistente incompatibilidad metodológica. Mientras que para los primeros las "abstracciones generales" constituyen el fin de la investigación científica, para los segundos una aproximación al accionar individual es el camino para interpretar procesos sociales (individualismo metodológico).

marcar una diferencia, y aquellos que se adhieren a la posibilidad de que exista agencia individual; es decir, algún grado de independencia de los individuos con relación al contexto estructural, permitiéndoles tomar decisiones en forma independiente respecto de imposiciones que emergen de contextos particulares (King, 1999).

Los trabajos de autores como Dahl (1961), Peterson (1981), John Logan y Harvey Molotch (1987) muestran la estrecha relación que a menudo se desarrolla en las principales ciudades entre la élite de los negocios y los políticos urbanos, es decir entre los actores políticos y económicos es con frecuencia la conexión crítica para lograr los objetivos tanto de un presidente municipal como de la élite de la ciudad.

El desarrollo de una ciudad se puede observar en la correlación entre el progreso económico y una red político-empresarial, cuya expansión puede revelar la importancia de una estrecha comunicación entre el ayuntamiento y la elite económica de la ciudad. La combinación de negocios y la política en muchas ciudades, representa la fuerza motriz detrás de las decisiones de gobierno urbano y el desarrollo económico. Científicos, sociólogos y políticos han discutido las diferentes teorías para describir el sistema general del crecimiento económico dentro de los centros urbanos.

Las ciudades comparten ventajas comunes como son: abundante capital, intereses económicos concentrados, transporte masivo y un depósito de trabajo que fomenta la creación de modelos de desarrollo económico. Lo cual no garantiza que todas las áreas urbanas actúen de forma idéntica, ni que todas las teorías estén de acuerdo en la mejor concepción de desarrollo económico.

Desde las teorías de la política urbana de la posguerra se ha analizado el equilibrio de poder dentro de las estructuras políticas de las principales ciudades para descubrir la identidad de los responsables de tomar decisiones.

Las antagónicas teorías de gobierno de la ciudad en sus modelos de pluralidad y de régimen han chocado entre sí para describir el *gobierno urbano* como un lugar ya sea de acogimiento o de hostilidad respecto a la participación de la comunidad. La teoría de régimen de Floyd Hunter desafía las ideas pluralistas de Dahl (1961) sosteniendo que la élite siempre domina el gobierno de las ciudades y describe su estudio como *teoría del régimen*, porque se centró en las jerarquías dentro de los regímenes políticos. En su estudio sobre Atlanta demuestra que funcionarios de la ciudad dependen de las estrechas relaciones con líderes empresariales para mantener el poder

político y para impulsar sus proyectos de desarrollo. Aunque en dichas teorías no se observan los procesos del rol fundamental de los gobiernos urbanos en la búsqueda del desarrollo económico. (Hunter, 1953).

A partir de 1980 se han llevado a cabo algunos cambios en las corrientes teóricas que explican las fórmulas que impulsaban el desarrollo urbano y analizar los conflictos y presiones que enfrentan las ciudades modernas (como las de Estados Unidos). Estas teorías superan el debate entre las teorías de la posguerra de la pluralidad democrática y el régimen la política que había dominado el campo durante dos décadas. La primera aportación de estas nuevas ideas fue la teoría de la *elección pública* de Paul Peterson (1981) en la que establece que los políticos urbanos y los regímenes que los gobiernan están subordinados a los principios de las fuerzas económicas generales que las ciudades usan para competir y captar nuevas inversiones y capital.

Peterson afirma que la naturaleza de la competencia de las ciudades fomenta la élite empresarial y los políticos para favorecer nuevos proyectos de desarrollo, concluyendo que las ciudades exitosas requieren una infraestructura local que apoya las necesidades de desarrollo empresarial y económico y, por lo tanto, para ayudar a sostener una infraestructura local de alta calidad en general y atractivo en lo particular para el comercio y la industria.

Más tarde, John Logan y Harvey Molotch (1987) publicaron la primera crítica a las ideas de Peterson (1981), donde describieron la combinación entre los empresarios y políticos urbanos como una "máquina de crecimiento" —una poderosa red, a favor del desarrollo de los intereses comerciales y políticos locales a quienes benefician un mayor desarrollo económico a expensas de residentes de barrio y otras partes vulnerables interesadas—; los autores argumentaron que la relación estrecha entre el ayuntamiento y el mundo de los negocios crea la máquina de crecimiento y su capacidad para dominar a las fuerzas más débiles que intentan influir en el proceso de desarrollo.²² Además, identificaron los costos y externalidades creadas por la máquina de crecimiento para el desarrollo económico que estaban ausentes de la teoría de Peterson (1981). Así,

²² "Con raras excepciones, el tema del crecimiento con frecuencia genera consenso entre los grupos de élite locales, y los separa de las personas que utilizan la ciudad en esencia como un lugar para vivir y trabajar" (Logan y Molotch, 1987).

la *Teoría en Acción* es un debate de los autores sobre los costos y beneficios del desarrollo económico entre las opuestas teorías de Peterson (1981) y Logan y Molotch (1987).

La toma de decisiones es una actividad cotidiana de políticos, empresarios y ciudadanos sobre el desarrollo urbano en el que se busca cómo dar forma a la composición de los nuevos sitios de la ciudad, en la que por consecuencia siempre habrá conflictos sobre ideas y prácticas para revitalizar las zonas urbanas. El punto de discusión de las teorías es cómo participarán las comunidades en las decisiones del desarrollo económico urbano. Las diferentes formas de percibir los beneficios y las consecuencias del desarrollo económico se dividen en las teorías de Peterson (1981) y Logan y Molotch (1987), al igual que el debate entre la política del régimen y el pluralismo se reparten el ámbito del desarrollo urbano.

Por un lado, desde la mirada de Peterson (1981), se explica que las ciudades se ven obligadas a competir por los beneficios del desarrollo económico por presión de la competencia de otras ciudades, por lo que la participación en la política interna sobre el desarrollo son cuestiones irrelevantes para el proceso. Por otro lado, Logan y Molotch (1987), describen a la *máquina de crecimiento* como una exclusiva de la unión en favor del desarrollo entre los miembros de la élite de negocios y funcionarios de la ciudad que están con frecuencia colocados en contra de los intereses de la comunidad.

El poderío y predominio de la máquina de crecimiento proporcionan el apoyo y consenso a grandes proyectos de desarrollo, en particular a aquellos que son controversiales e impopulares en la comunidad local. Un ejemplo de ello puede observarse en la creación de infraestructura vial de Ciudad Juárez en el periodo del gobierno de Héctor Murguía (2004-2007) por los altos costos de inversión y creación de deuda pública, decisiones que fueron tomadas desde la élite político-económica, pues a residentes y representantes de la comunidad se les reprimió la capacidad de participar en el proceso de toma de decisiones debido a la existencia de un sistema cerrado; el desacuerdo entre Peterson (1981) y Logan y Molotch (1987) se centra en la mecánica de desarrollo de la política, lo que implica una noción diferente de las consecuencias del sistema económico capitalista.

La teoría de la elección pública del desarrollo urbano de Peterson (1981), sugiere que los valores de mercado y motivaciones de uso de automóvil son promovidos por los funcionarios de la ciudad, para perseguir la revitalización económica y con el objeto de atraer más inversión privada. Esta

teoría considera que las ciudades deben "procurar mejorar su situación económica" al competir contra otras ciudades para atraer nuevas empresas y puestos de trabajo mediante el desarrollo económico: si las ciudades cumplen tales supuestos y desarrollan proyectos dentro de sus límites siguen la razón de que "lo que es bueno para el negocio, es bueno para la ciudad".

En riguroso sentido económico, Peterson (1981) afirma que las decisiones de la ciudad se rigen por principios racionales diseñados para aumentar la utilidad pública y que las localidades pueden mejorar su posición económica en relación con la competencia con otros municipios mediante el desarrollo de fuertes industrias de exportación para vender productos especializados.²³

La alineación de los intereses comerciales y políticos para proteger la economía de las ciudades y el exclusivo propósito de los gobiernos locales en el desarrollo urbano sería un resultado natural de la alianza entre políticos y empresarios, aunque Peterson (1981) también expresa su creencia de que las subvenciones y ventajas concedidas a las corporaciones locales son al final distribuidas en toda la comunidad. Este argumento se apoya en la hipótesis de Tiebout (1956), quien señala que las ciudades compiten por aumentar los valores de residentes y negocios.

En reconocimiento al potencial competitivo observado por Tiebout (1956), Peterson (1981) amplió su argumento para justificar el desarrollo económico que atraería aún más la inversión, según lo cual, las ciudades imitan las acciones de las empresas para la creación de un nicho específico y atraer un tipo de cliente, que es cortejado por políticos para lograr nueva inversión económica en las zonas urbanas.

Pero, Logan y Molotch (1987) insistieron en los efectos perjudiciales del desarrollo económico del que son presas las ciudades, pues observaron las consecuencias de los sistemas del desarrollo económico urbano a través de las acciones de la empresa e intereses políticos unidos en la máquina de crecimiento cuyo objeto es un desarrollo económico sostenido que se convierte en la base común para los grupos de interés más poderosos de la ciudad, ya que tanto a políticos como a inversionistas

²³ Se presenta como una excesiva simplificación de equiparar los intereses de las ciudades con los intereses de sus industrias de exportación. Este sería el típico caso de la industria maquiladora de Ciudad Juárez, sin considerar que las industrias de exportación no son de capital nacional sino de origen extranjero. Lo cual indica que se refiere a los intereses de los capitales de otros lugares en el mundo, no los propios de la

les interesa el crecimiento urbano. También agregaron las inquietudes de la comunidad como tercer participante, que con frecuencia queda ausente en el proceso de desarrollo urbano, y establecieron que la máquina de crecimiento intenta aislar a la comunidad en el proceso de desarrollo si se les da la oportunidad.

Dichos autores, basaron sus argumentos sociológicos en el choque intangible de los *valores de uso* y *valores de cambio* que son internalizados por los grupos de interés involucrados en el proceso de desarrollo. Las casas y centros comerciales representan un valor de uso para los residentes del barrio. Para un empresario, la casa o la tienda de alimentos representa un valor de cambio sustancial si puede ser transformado por la renovación para convertirse en algo que vale más que su forma actual (gentrificación). Esto es debido a la movilidad del capital y la ausencia de apego personal, lo cual permite a empresarios reaccionar a las tendencias del mercado con una fluidez que los residentes del barrio no pueden igualar.

Logan y Molotch (1987) refutaron que la presencia de la competencia por los valores para el mismo lugar fomenta el desarrollo de conflictos. Las percepciones contradictorias de valor posicional en poder de los empresarios y residentes evitan la comunicación entre estos dos rivales en la política de desarrollo, criticando la brecha entre la realidad del barrio y la política de desarrollo impulsada por el mercado: "la mayoría de los militantes de la máquina de crecimiento están libres de preocupación por lo que sucede dentro procesos de producción".

El modelo de máquina de crecimiento refleja el esfuerzo de un solo pensamiento urbano entre los políticos y sus aliados de negocio para mantener un flujo constante de proyectos de desarrollo que desembocan en la ciudad, aunque ello, no siempre beneficie a la comunidad.²⁴

Bajo dicho esquema, también describen la fórmula para el desarrollo urbano como un modelo mucho menos atractivo que la teoría prevista por Peterson (1981). Los autores predicen en su trabajo que las ciudades buscan inversión comercial a expensas de las necesidades de los residentes.

²⁴ Pudiera ser el caso de las inversiones del *Plan de movilidad urbana* en Ciudad Juárez, el cual puede beneficiar de inicio a la sociedad con mejores vialidades, pero, a largo plazo, la carga de la deuda reducirá en el futuro nuevas inversiones de ayuntamiento en proyectos de beneficio de la comunidad; o crece la deuda o reduce el gasto.

Sin embargo, Logan y Molotch (1987) refieren que las administraciones a favor del crecimiento no sólo ignoran las necesidades de los residentes, sino que se trabajan de forma activa para negarles una voz en el proceso de desarrollo. Las desigualdades generadas ubican a los oponentes de la máquina del crecimiento en una grave desventaja en los conflictos en torno a los proyectos de desarrollo ya que la participación ciudadana en la política de desarrollo está demasiado restringida por políticos y empresarios.

Dentro del rescate de los valores de uso de los barrios, se dice que, a menos que las organizaciones de vecinos aprendan a ejercer presión efectiva al ayuntamiento, para que logren una mayor parte de la atención del desarrollo, se teme que se queden fuera de la revitalización económica de la ciudad. Esto, dado que la teoría explica cómo las autoridades municipales mantienen los residentes del barrio desinformados sobre el desarrollo futuro los planes para disminuir el potencial de la oposición popular.

Una conclusión sobre el análisis del poder se deriva de las afirmaciones de Michel Foucault (1982) cuando refiere que el poder:

tiene que ser analizado como algo que circula, o más bien, como algo que no funciona sino en cadena. No está nunca localizado aquí o allí, no está nunca en las manos de algunos, no es un atributo como la riqueza o un bien. El poder funciona, se ejercita a través de una organización reticular. Y en sus redes no sólo circulan los individuos, sino que además están siempre en situación de sufrir o de ejercitar ese poder, no son nunca el blanco inerte o consiente del poder, son siempre los elementos de conexión. En otros términos, el poder transita de manera transversal, no está quieto en los individuos.

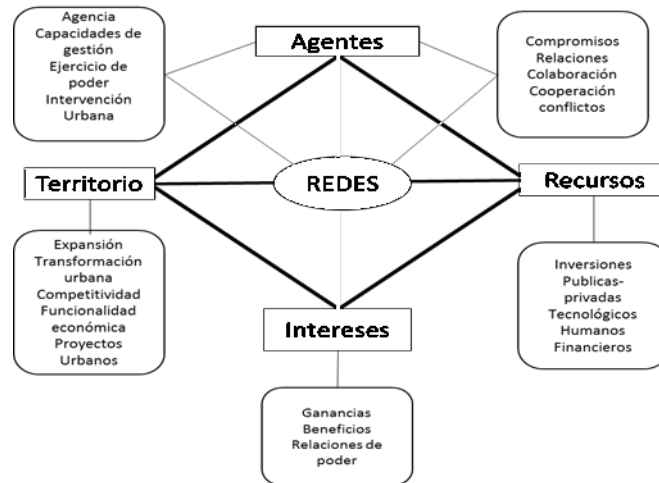
En resumen, las diversas corrientes teóricas presentadas en este capítulo buscan dar soporte al trabajo de investigación y a la hipótesis formulada en un principio. En el siguiente capítulo se abordan las estrategias metodológicas desarrolladas en la investigación.

Capítulo 2 Elementos metodológicos, la estrategia metodológica y técnicas de investigación

En este capítulo de la investigación se puntualizan los instrumentos para analizar la composición de las redes que impactan las intervenciones urbanas con apoyo del método cualitativo y soporte de algunas técnicas cualitativas y cuantitativas. Para ello, primero se plantea una breve exposición del método intelectual que soporta la investigación. En segundo lugar, se hace una revisión de los métodos y técnicas utilizados en otras investigaciones sobre los estudios urbanos, las redes y las interrelaciones entre los agentes que intervienen en la toma de decisiones y ejercicio de poder político económico en una región. En tercer lugar, se establecen las estrategias metodológicas para la investigación, como las bases para la reflexión e interpretación, que refieren a la entrevista semiestructurada, el análisis de las redes sociales y el análisis del discurso de los datos.

Como se ha señalado en el capítulo uno, las redes, en tanto fenómeno social basado en las interrelaciones entre los actores, los intereses, los recursos y el territorio, han sido estudiadas desde diversas disciplinas. Dichos campos de conocimiento van desde aquellos que utilizan los métodos deductivos como la economía urbana, en su interés de medir las interacciones espaciales debido a los flujos de la actividad económica en una región, o bien, por una rama más reciente la economía de redes, asociadas a los efectos e importancia que tienen los actores económicos en el impulso de la competitividad económica de un lugar dado.

Desde la sociología urbana y a partir del desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación, se observa un interés sobre la forma como operan y maniobran los arreglos institucionales y las interrelaciones de poder que sustentan los agentes en las diversas formas de intervención urbana, las cuales son emprendidas por organismos e instituciones donde convergen tanto actores públicos como privados; plataformas desde donde dichos agentes impactan en el funcionamiento del sistema urbano ya que comprometen recursos públicos como los económicos y fiscales, propiedades de potestad pública trasladadas a privados, expansión del territorio, o dan concesiones de transporte, entre otras cosas. Ver Diagrama 2.1.

Diagrama 2.1 **Elementos de interacción de las redes**

Fuente: Elaboración propia

2.1 Elementos metodológicos

Para la determinación de la estrategia metodológica y de las técnicas de investigación se establecen algunos elementos metodológicos que enmarcan este estudio, para lo cual se plantean los fundamentos del método intelectual o paradigma²⁵ de la investigación científica que dan soporte a esta tesis.

²⁵ Los paradigmas de la investigación científica se han desarrollado a través del tiempo como la forma en la que vemos y conocemos el mundo, en base a reglas y regulaciones que permiten establecer las fronteras del conocimiento, además de establecer los parámetros de comportamiento dentro de dichas fronteras. Kuhn (1975) precisa que se trata de “una concepción general del objeto de estudio de una ciencia, de los problemas que deben estudiarse, de los métodos que deben emplearse en la investigación y de las formas de explicar, interpretar o comprender, según sea el caso, los resultados obtenidos por la investigación”. El paradigma actúa como un modelo aceptado que incluye leyes, teorías, aplicaciones e instrumentaciones de una realidad. Kuhn enfoque histórico para analizar la ciencia. Por un lado, la ciencia entendida como una actividad racional y controlada (como nos la presenta el Círculo de Viena, por ejemplo), y, por otro lado, la ciencia entendida como una actividad concreta que se ha venido dando a lo largo de los siglos y que en cada época histórica presenta peculiaridades y características propias. Estos dos planteamientos pueden ser denominados "formalista" e "historicista", respectivamente. Las respuestas que Kuhn da a las cuestiones iniciales, que se plasman en la obra *La estructura de las revoluciones científicas* de 1962, supuso un gran cambio en el debate filosófico del momento, pues el modelo formalista que imperaba fue desafiado por el enfoque historicista de Kuhn, según el cual, la ciencia se desarrolla siguiendo determinadas fases: 1. Establecimiento de un paradigma 2. Ciencia normal. 3. Crisis. 4. Revolución científica. 5. Establecimiento de un nuevo paradigma En esta concepción la noción de "paradigma" resulta fundamental. Kuhn define paradigma de la siguiente manera: Considero a los paradigmas como realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica. (Consultado en: <http://www.webdianoia.com/contemporanea/kuhn.htm>).

En el capítulo uno se asentaron las bases teóricas y conceptuales de las cuatro grandes categorías que acompañan al objeto de estudio, y dado el enfoque sistémico del problema se requiere una visión multidisciplinaria del análisis. También se habló de la complejidad que contiene el estudio del desarrollo urbano y el sistema de afectaciones cuyos ejes tienen bases teórico-metodológicas diferentes. Las diversas disciplinas han aportado métodos y técnicas dentro de los paradigmas cuantitativo y cualitativo, generando evidencias empíricas sobre el comportamiento de los problemas y soluciones posibles, así como la construcción de la realidad desde el análisis reflexivo-interpretativo comprensivo.

Las preguntas emergentes son: ¿Qué enfoque metodológico y cuáles herramientas han dado soporte a los estudios urbanos?, ¿cómo se ha analizado el fenómeno de las redes y las interacciones sociales, en el contexto del poder económico y político de una región?, ¿cómo se abordan los temas complejos donde reflexionar, interpretar, dimensionar, contextualizar y medir resulta sustantivo?

Los marcos epistemológicos utilizados en los estudios de las redes y el desarrollo urbano observan en sus primeras aportaciones el uso del paradigma deductivo, el cual predominaba como método científico en los diferentes campos de conocimiento. Por ejemplo, en la economía regional y urbana, se desarrollaron diversos modelos para explicar las transformaciones espacio-temporales de las ciudades y regiones como el modelo de anillos concéntricos de Von Thünen (1826) y que hasta la fecha sigue siendo la base de muchos otros estudios que explican el comportamiento urbano, de su crecimiento, su morfología, como la conformación de su estructura urbana, bajo los principios de accesibilidad, e interacción espacial, la competitividad y la aglomeración. O bien desde la arquitectura y el urbanismo, las cuales también han generado importantes aportaciones basadas en los métodos cuantitativos para el diseño físico de las ciudades.

Habría que recordar que este método ha recorrido al menos tres siglos de evolución histórica. Autores como Moulines (1975) lo ubican en tres etapas: antes, durante y después de Comte ubicado en Francia desde mediados del siglo XVIII, mismo que está muy conectado con el inductivismo de John Stuart Mill y de la mayoría de los metodólogos británicos de la era victoriana.

Dentro de esta corriente epistemológica se fundó el positivismo como sistema filosófico y como metodología de supuesta validez universal, cuya principal intención fue conseguir una aplicación concluyente del método de las ciencias naturales sobre los fenómenos sociales. Buscó formular una ciencia de la sociedad, la sociología, pero con la influencia de Comte, Saint-Simon y otros filósofos

de la época,²⁶ lo cual le confirió el tono dogmático y acrítico que tuvo significancia en el desarrollo de las ciencias sociales. Siguiendo a Thomas Kuhn, se caracterizó de “ciencia normal” más que fundamentos de las teorías científicas establecidas. Esta imagen de la ciencia era probable que imperara en la *Ecole Polytechnique* de los tiempos de Comte (Moulines, 1975).

Por su parte, los positivistas críticos no creían que los fundamentos de la ciencia fueran intocables, tampoco en las clasificaciones de las ramas científicas existentes. De acuerdo con esta línea, la postura de Karl Popper era que las disciplinas en general no existían, ya que este autor daba preferencia a los problemas como articuladores de la investigación científica, aunque sus críticos señalan que esta posición permite abordar solo una parte del problema que se quiere analizar.

Admitir de forma incondicional el nuevo estado de la ciencia era aceptar una nueva forma de dogmatismo y una nueva metafísica. Esta corriente propuso la reconstrucción crítica y unificada del conocimiento empírico. Crítica en el sentido de eliminar toda oscuridad metafísica de la ciencia, unificada en el sentido de considerar que la base del conocimiento empírico debe ser común a todas las ramas científicas.

El positivismo también ha sido denominado al paradigma cuantitativo, empírico-analítico racionalista, ya que sostiene que la predicción es una explicación del hecho, basado en el planteamiento de una serie de hipótesis, lo cual implica la predicción de algo que va a suceder, para luego ser verificado por medio de algún método. De acuerdo con Moulines (1975) el verdadero objetivo de las ciencias no es buscar las causas ocultas de los fenómenos, sino describirlos de forma sistemática con el fin de hacer predicciones más precisas, ya que estas permiten actuar sobre la naturaleza y con ello promover el progreso tecnológico como base del progreso humano.

Dentro de este paradigma, la relación investigador-objeto de estudio se establece de forma aparente, es decir, bajo el supuesto de que el objeto posee existencia propia, independiente de quien lo estudia, además de no reproducir el fenómeno estudiado tal cual se da en la realidad externa. La

²⁶ Antes de Comte se estableció la época de la especialización científica: los científicos ya no eran «sabios universales» que aspirasen a una comprensión global del universo, sino profesionales satisfechos con el estudio detallado de una parcela de la realidad, cada vez más impermeables a lo que pudieran hacer o decir los profesionales de otras parcelas, en la medida en que no tuviera un interés inmediato para su propio campo; pero Pierre Laffitte, sostenían que las leyes básicas de una ciencia ya madura no pueden ponerse en cuestión.

experimentación es el método de conocimiento científico, apoyado esencialmente en modelos y herramientas estadísticas y cuantificadas, verifica y mide el conjunto sin reflexionar sobre cada uno de los elementos que componen el todo.

Las investigaciones parten de la realidad y contribuyen a la ampliación de conocimientos teóricos, por lo que en la relación teoría-práctica predomina la separación. Se manifiesta a favor del control en el estudio de los fenómenos mediante la predicción al establecer una hipótesis, a la exactitud al medir y al rigor metodológico. Entre sus principales objetivos se encuentra: asentar leyes y explicaciones generales por las cuales se rige el objeto de estudio, ensayar sobre un conocimiento “nomotético” y establecer la vía hipotético-deductiva como válida para todas las ciencias. Dado su enfoque centrado en la semejanza, no existe una conexión entre la investigación y la acción considerando que puede llevarse a cabo la investigación sin acción inmediata, investigación cuya su máxima pretensión es lograr la objetividad y que es utilizada ya sea a gran escala o desde los enfoques macroestructurales (Moulines, 1975).

Por su parte, el análisis del fenómeno urbano ha evolucionado en el tiempo y, con él, las formas de reflexionarlo desde la complejidad de sus condiciones, efectos, producción y reproducción de un sistema urbano y dimensiones espaciotemporales y sociales.

Los científicos sociales de la sociología urbana exponen que aun cuando el urbanismo, la geografía humana y otras disciplinas surgen desde métodos tradicionales, han incorporado nuevos enfoques para comprender e interpretar cómo ocurren las interrelaciones de un sector específico de la sociedad cuyas características principales son los intereses, su ubicación dentro de las redes, sus capacidades y potencial de poder de decisión en el desarrollo urbano-regional, es decir, su poder de agencia en las intervenciones urbanas.

Es relevante establecer lo anterior en el contexto del desarrollo urbano-regional, el cual se conforma de un sistema complejo de relaciones, analizadas bajo distintos métodos y desde diversas disciplinas.²⁷ Por ello se argumenta que éstas por sí mismas son construcciones discursivas cuyos

²⁷ Cuando se habla de lo interdisciplinar, se trata de un tipo de temas que demandan un conjunto de disciplinas interdependientes para la búsqueda de soluciones adecuadas.

arreglos permiten ciertas formas de pensar y operar de forma excluyente, a la vez que son agentes confinantes del conocimiento (Morán, 2006, p. 14).

De ahí la importancia de revisar el *paradigma interpretativo*, de igual forma llamado *cualitativo*, *fenomenológico-naturalista* o *humanista*, el cual busca comprender la realidad de forma dinámica y diversa. Díaz (2012) refiere que el término que define a la investigación cualitativa es la *interpretación*, y sus rasgos distintivos son la interacción de los individuos en su contexto natural, la construcción de significados y de la misma realidad (Goetz y Le Compte, 1988, p. 13; citados por Díaz, 2013).²⁸

El rasgo epistemológico más relevante de la investigación cualitativa reside en el objeto de estudio como el acontecer y su pretensión en comprender relaciones sociales complejas (Vön Wright en Stake, 2007, p. 42; citados por Díaz, 2013).²⁹ En otras palabras, va dirigido al significado de las acciones humanas y de la práctica social. Contrario al positivismo, se distingue por las nociones de comprensión, significación y acción, orientada hacia el descubrimiento e interconexión de los elementos que influyen en algo que resulte de manera determinada. La relación investigador-objeto de estudio es concomitante, o sea, que existe una participación democrática y comunicativa entre el investigador y los sujetos investigados (Álvarez-Gayou, 2003).

En la investigación cualitativa se utilizan diversos métodos, tales como el hermenéutico³⁰, fenomenológico, etnográfico, historia de vida, investigación acción, estudios de caso, teoría

²⁸ “Esta nueva tradición siempre en edificación, construyéndose y rehaciéndose reconoce entre sus múltiples antecedentes metodológicos, las aportaciones de diferentes vertientes de la Antropología, de la Teoría Social francesa y del Interaccionismo simbólico, y en su componente epistemológico central a la fenomenológica de Husserl (1998) y el enfoque de Heidegger (2009)” (Díaz, 2012).

²⁹ Las reflexiones de Díaz (2012) en cuanto a las diferencias entre los paradigmas cualitativo y cuantitativo son resumidas en las siguientes discrepancias: “una intenta explicar y la otra comprender. Para la primera, la investigación es neutra y por tanto la función del investigador es impersonal. En la segunda, la función del investigador es personal y de implicación, es la más clara distinción epistemológica, dado que para la vertiente cuantitativa la investigación es considerada como un proceso para desvelar verdades preexistentes o para realizar descubrimientos, para la vertiente cualitativa el conocimiento es una construcción social” (Stake, 2007, p. 42). De acuerdo con Díaz, muchos investigadores cualitativos son relativistas, porque reconocen que hay una elaboración personal del conocimiento y piensan que el conocimiento es algo que se construye, y no algo que se descubre (Lincoln, 1982; Stake, 2007, pp. 89-91, en Díaz, 2012).

³⁰ Es el proceso por medio del cual conocemos la vida psíquica con la ayuda de los signos sensibles que son sus manifestaciones. La hermenéutica establece un proceso de interpretaciones en torno al sentido de cualquier fenómeno y realizar la comprensión de este, además de buscar el sentido de la expresión lingüística de acuerdo con el contexto histórico y las formas de comportamiento de los agentes sociales. Surge en el siglo XIX a partir de la teología hasta las teorías de la comprensión y las teorías literarias de la interpretación textual. La interpretación de los fenómenos estudiados descubre el significado de las cosas, interpreta y analiza textos, objetos y fenómenos, logrando la interpretación

fundamentada, entrevista, observación sistemática e interaccionismo simbólico como metodologías para la producción de conocimiento, cuya lógica permite al investigador entender lo que está pasando con su objeto de estudio a partir de la interpretación ilustrada.

En esta corriente epistemológica prevalece la práctica en la relación teoría-práctica, por lo que no es esencial establecer generalizaciones, leyes, ni la ampliar la base teórica. Aspira al descubrimiento y comprensión de los fenómenos en condiciones naturales. Su objetivo es adentrarse en el mundo de lo personal y encaminarse hacia un conocimiento «ideográfico».

La cuestión esencial es que el tema de investigación se suscribe a un sistema, pero la corriente metodológica en sí no es la solución del problema. El centro de atención es cómo se construye el problema entendiendo que este se articula tanto en los procesos macroestructurales, como aspectos micro dinámicos, desde lo objetivo hasta lo subjetivo. El principio de articulación de los niveles permite cruces entre los enfoques; lo que está en juego es cómo se articulan los niveles de análisis. (Ver Diagrama 2.1.1)

Surge un cuestionamiento sobre si es posible utilizar ambos enfoques metodológicos en una investigación dado su origen antagónico. La respuesta para muchos autores sería negativa, sin embargo, para otros —entre los que me incluyo— las reflexiones se dirigen hacia el sentido de la complementariedad en la búsqueda del entendimiento de los fenómenos desde la interdisciplinariedad. Trataré de argumentar mi postura apoyándome en el editorial del Journal of Mixed Methods Research (JMMR),³¹ *Mixed Methods and Wicked Problems*, escrito por la editora de la propia revista Donna M. Mertens (2015).

comprensión del fenómeno estudiado. Representantes como Wilhelm Dilthey (1833-1911), F. Schleiermacher (1967), Martin Heidegger (1974) y Hans-Georg Gadamer (1984) sostienen que el ser humano no puede tener nunca un conocimiento objetivo del significado de un texto de la vida psíquica, ya que siempre estaremos influidos por nuestra condición de seres históricos. Todas las personas son interpretativas, el círculo hermenéutico es infinito, no hay en particular un método científico, el sujeto no puede separarse del objeto ya que la hermenéutica es deconstructiva (Díaz, 2012).

³¹ Diversidad de artículos publicados en esta revista especializada, fundada en 2007 por iniciativa de John Creswell y Abbas Tashakkor han hecho ejercicios que buscan compilar las concepciones y definiciones que se ubican dentro del marco de la metodología mixta. En dichos artículos se observa que a pesar de las divergencias se ha logrado coincidir en realidad porque hay muchas definiciones similares que, en términos generales, siguen apegándose en buena medida a lo que a fines de los años noventa, precursores como, los anglosajones Tashakkori y Teddlie, y Pacheco y Blanco en México,

4 Diagrama 2.1.1 Síntesis de características de enfoques metodológicos.



Fuente: Elaborado con información consultada en: <http://es.slideshare.net/aracelyspereira/diagrama-enfoques-cualitativo-cuantitativo>.

En su texto, la autora reflexiona y presenta los retos que enfrentan los investigadores, a partir del concepto de “*wicked problems*” -cuya traducción podría ser el de «problemas malvados», «malignos» o «perniciosos»- de los planificadores urbanos Rittel y Webber (1973) y de las posibilidades asociadas con métodos mixtos³³ para entender la complejidad a través de diversos enfoques.

Con el término de «problemas malignos» de Rittel y Webber (1973) se describen aquellos problemas que involucran múltiples sistemas que interactúan, están repletos de incertidumbres y para los cuales sólo existe el conocimiento imperfecto sobre su naturaleza y soluciones. Por lo tanto, se argumenta que no hay soluciones del todo correctas a este tipo de problema; solo hay

ya proponían: “Los estudios con métodos mixtos son aquellos que combinan los enfoques cualitativos y cuantitativos en la metodología de investigación de un mismo proyecto o de un estudio con varias fases” (Tashakkori y Teddlie, 1998: 18).

³³ Pacheco y Blanco señalan que la propuesta de los métodos mixtos no es nuevas, provienen de muchas disciplinas, y que promueven la idea de la complementariedad de métodos en la puesta en práctica de la investigación.

soluciones mejores o peores que están determinadas en parte por cómo se entiende el problema. Levin, Cashore, Bernstein y Auld (2012) agregaron al concepto: agotamiento del tiempo, falta de autoridad, las personas que tratan de resolver el problema también lo están causando, y la procrastinación.

Por su complejidad, los problemas malignos no pueden resolverse únicamente por medio de los procesos tradicionales de análisis de grandes cantidades de datos o de análisis estadístico (Camillus, 2008). En general, se trata de problemas como el cambio climático, el terrorismo, el conflicto, las desigualdades sociales, la atención de la salud, el acceso a la educación y la pobreza; todos incrustados en las urbes de todo el mundo. Inclusive, algunos trabajos de investigación han utilizado y evolucionado en sus métodos desde la aparición del concepto de Rittel y Webber (1973).³⁴

La pertinencia del uso de los métodos mixtos en la atención de los problemas malignos radica en el hecho de permitir a los estudiosos de diversos grupos contar con un lenguaje común para orientar la investigación, involucrar de forma adecuada a los sujetos de estudio y grupos vulnerables para que se incluyan en formas culturalmente apropiadas, así como ser parte del proceso de identificación y documentación de problemas y soluciones (Gomez, 2014).

Asimismo, Mertens (2015) revela, por ejemplo, que:

el cambio climático y la degradación ambiental son algún tipo de “problemas malignos” que han desafiado la solución por métodos tradicionales. La perversidad del problema de intentar encontrar e implementar soluciones efectivas deriva de la complejidad del problema, de los múltiples grupos que son responsables de generar el problema y resolverlo y de sistemas de valores en conflicto.³⁵

³⁴ En un número especial del JMMR se publicaron artículos basados en estrategias de métodos mixtos para estudiar las desigualdades sociales, las poblaciones marginadas para hacer frente a problemas malignos como el acceso a la educación para los romaníes poblaciones en Europa (Flecha, 2014), creando lugares seguros para los desplazados internos, hombres bisexuales y transexuales en Columbia (Zea, Aguilar-Pardo, Betancourt, Reisen, Gonzales, 2014), y la construcción de la capacidad de investigación en la comunidad de lesión medular en Nueva Zelanda (Sullivan, Derrett, Paul, Beaver, & Stace, 2014) citado por Mertens (2015).

³⁵ En un ejemplo tomado del Panel Intergubernamental de la ONU sobre el Cambio Climático sobre sus efectos en Asia ilustra esta complejidad en la intersección de los sistemas económicos, ambientales y sociales: “Las múltiples tensiones causadas por la rápida urbanización, la industrialización y el desarrollo económico se verán agravadas por el cambio climático... Se prevé que el cambio climático afecte de manera negativa las capacidades de desarrollo sostenible de la mayoría de los países en desarrollo de Asia agravando

El problema consiste en que el fenómeno va más allá incluso de una sola ciudad o país. Los efectos perniciosos traspasan las fronteras económicas, sociales o políticas; los cuestionamientos emergentes para los investigadores serían: ¿cómo se pueden desarrollar e implementar estrategias para abordar las implicaciones humanas del problema maligno?, ¿cómo se pueden utilizar métodos para captar las complejidades?

Un ejemplo de ello es el caso de los estudios demográficos, los cuales han sido sustantivos en los estudios urbanos. Su origen se basa en la cuantificación de la población para atender múltiples problemas en el orden de la salud, la educación, el desarrollo económico y en los problemas urbanos como el de la dotación de recursos y los efectos de la aglomeración en las concentraciones urbanas. Sin embargo, es hasta los años setenta y ochenta en el caso de América Latina, cuando inicia el enfoque de la reproducción social, la demografía empezó a interesarse en la dimensión micro social y, como consecuencia, en la información cualitativa. Pacheco y Blanco (2015: 727) señalan que en esos años se enunciaba la importancia de la “subjetivación de los actores” en el marco de la discusión sobre distintos estilos de investigación:

“Lerner y Quesnel (1986: 142) sostenían que “el estilo regido por la objetivación de los actores permitía destacar de qué modo o en qué dimensiones se articulan los procesos que se constituyen al ponerse en juego las relaciones entre los actores, mientras la subjetivación trataba de aprehender cómo los individuos se enfrentan a la matriz de opciones que ellos mismos conforman y transforman por sus acciones y las condiciones a las que están sometidos”.

A partir de esta discusión, las autoras hacen referencia al estilo llamado investigación micro social de Jelin et al., 1982 y Caldwell et al., 1982³⁶.

las presiones sobre los recursos naturales y el medio ambiente. El desarrollo de ciudades sostenibles en Asia con menos vehículos a base de combustibles fósiles y con más árboles y vegetación tendría una serie de beneficios, incluyendo la mejora de la salud pública. Los eventos climáticos extremos tendrán un impacto creciente en la salud humana, la seguridad, los medios de subsistencia y la pobreza, con el tipo y magnitud del impacto que varía en Asia... Las ondas de calor más frecuentes e intensas en Asia aumentarán la mortalidad y la morbilidad en los grupos vulnerables. Los aumentos en la lluvia fuerte y la temperatura aumentarán el riesgo de enfermedades diarreicas, dengue y malaria. El aumento de las inundaciones y las sequías exacerbará la pobreza rural en algunas partes de Asia debido a los impactos negativos en la cosecha de arroz y el consiguiente aumento de los precios de los alimentos y el costo de la vida”. (IPCC, 2014, página 24.4) Citado por Mertens (2015)

³⁶ Esta discusión ha permitido que algunos trabajos urbano-demográficos acentúen la aproximación cualitativa o a la combinación de aproximaciones cuali-cuanti por ejemplo los trabajos de García y Oliveira (1994) evidencian el significado del trabajo en las mujeres; Woodyatt et al. (2014) utilizan datos de grupos focales online para mostrar la

Una posición más pragmática, en términos metodológicos, la expresa Alan Bryman en la entrevista que le realiza Leech: “las investigaciones con métodos mixtos conllevan la integración del levantamiento de datos cuantitativos y cualitativos, así como de su análisis en un mismo estudio o programa de investigación” (Leech, 2010: 258)

Mertens, (2015) advierte que los investigadores interesados en la intersección del desarrollo económico, la justicia ambiental, los derechos humanos -yo agregó- y los problemas urbanos, deben seleccionar métodos que identifiquen a los diferentes grupos, sus posiciones sociales y culturales y maneras de contrarrestar relaciones negativas o poco confiables de los “problemas malignos”.

Por ejemplo, en el caso de estudio de Juárez se observa la conformación de una ciudad dual cuya planeación del desarrollo urbano ha sido cooptado por agentes en el poder de las élites político-económicas; la ineficiencia de las instituciones y recursos – macroestructura- revelado en la falta de atención a otros segmentos de la sociedad han polarizado las condiciones socio espaciales y llevado a la pobreza a una gran parte de la población.

Mertens, (2015) señala que el reto se remite a los investigadores y formula un cuestionamiento que indica ¿Cómo debería ser la formación de los nuevos investigadores para lograr adaptarse a la necesidad de una comprensión más completa que sea interdisciplinaria y/o transdisciplinaria? En el caso de esta investigación, para dar respuesta a las preguntas y propósitos, el desafío fue contrastar los métodos y técnicas desde ambos enfoques cualitativo y cuantitativo.

Por lo tanto, la postura epistemológica que se utiliza para desarrollar el análisis de esta investigación se basa en el método mixto. Por un lado, la corriente de pensamiento cualitativa, reflexiva- interpretativa- comprensiva, la cual permite tener un soporte sustantivo en el análisis sobre el comportamiento de las redes, tal como refiere el método de Husserl en la descripción de las esencias ("cosas") que se nos presentan por ellas mismas, sin prejuzgar nada al hacer esa descripción.

dinámica establecida en las relaciones bisexuales; Goldberg et al. (2014) estudian la dinámica en las relaciones entre adolescentes a partir de los diarios en los smartphone) Pacheco y Blanco (2015).

Bajo un contexto sociocultural determinado, donde la verdad se concibe histórica, se crea y se produce; dado que la realidad misma es una construcción social humana, en ese sentido la concepción de la naturaleza del conocimiento, como parte de un paradigma epistemológico se convierte también en el fundamento de una ideología sustentadora de una forma de vida³⁷, (Feyerabend, 1975).

Por otro lado, el análisis cuantitativo permite el uso de evidencias empíricas y contribuye a constatar el contexto del desarrollo urbano, la urbanización y la planeación del desarrollo de Ciudad Juárez el cual se desarrolla en el capítulo tres.

En tanto que la descripción de las características de los agentes informantes clave (AIC's) y el análisis de las redes sociales en tanto método que usa una base matemática y de grafos para establecer la de las redes se desarrolla en el capítulo cuatro. Se considera que el método Análisis de Redes Sociales (ARS) es un instrumento útil en la representación e interpretación de los vínculos e interacciones que se desarrollan entre los agentes y los posibles grupos de élite político – económica de la región.

2.2 Antecedentes y abordajes metodológicos de los estudios urbanos y las redes

Las redes, construidas a partir de los vínculos e interacciones entre los agentes, tienen como esencia el elemento subjetivo de las decisiones de los tomadores de decisiones, cuyas microdinámicas están enlazadas de manera inherente a los aspectos macroestructurales del sistema, donde se observan los resultados de las acciones de las intervenciones urbanas.

Dado que el desarrollo urbano-regional se suscribe a la conformación de espacio, territorio y ciudad; de la economía urbana y de las interrelaciones socioeconómicas, políticas y culturales de la sociedad, por lo que en este apartado del capítulo se aborda qué se ha investigado, desde los

³⁷ Una ideología, dice Feyerabend (1978), está compuesta por un conjunto de teorías, junto con un método y una perspectiva filosófica general; y así la ciencia, ligada a métodos y proveedora de teorías, se constituye en la médula ideológica de la modernidad.

diferentes campos del conocimiento,³⁸ desde qué marcos metodológicos y métodos o técnicas pueden coadyuvar en el entendimiento del objeto de estudio.

De acuerdo con Hiernaux (1998) y Boisier (1997) un aspecto relevante de los estudios urbanos se centra en la flexibilidad de la escala de análisis, la cual ante la compleja realidad urbana es necesario constituir un recurso metodológico que contribuya a organizar la investigación desde varios niveles de observación. Debe comprenderse por flexibilidad de la escala los diferentes pesos que adquieren los factores en la explicación de la realidad actual que se desea investigar, (Orozco, 2005).

2.2.1 Aproximaciones metodológicas de los estudios urbanos

Las aportaciones metodológicas sobre los estudios urbanos y las intervenciones urbanas en sus primeras y más antiguas reflexiones se suscitan en el siglo XIX y XX cuando las primeras innovaciones tecnológicas y la primera revolución industrial originaron las primeras grandes aglomeraciones y centros urbanos. En consecuencia, la literatura muestra abundantes estudios en especial desde la forma física. Las investigaciones sobre los grandes proyectos urbanos y las intervenciones urbanas se documentan a través de su evolución en el tiempo, desde las primeras intervenciones de Haussmann en la ciudad de París en el siglo XIX. Durante el siglo pasado, Manuel Solá -Morales (1987) situó su origen al encontrar un nuevo estilo del Proyecto urbano en Holanda, a partir de la obra de Dudock y Deoud; Dealer y De Berlage, y en otros arquitectos que trabajaban en otras ciudades de Europa,³⁹ quienes manipulan la ciudad como campo de la nueva arquitectura sin que perdiera su referencia como instrumento de ordenamiento urbano, disciplina que busca su transformación más rigurosa (Etulain y González, 2014).

A través de las etapas en las que se agrupan las grandes corrientes de pensamiento y prácticas ejercidas puede observarse los ejercicios de planificación y sus diferentes formas de ejecución de proyectos que irrumpen, modifican, afectan o benefician el espacio urbano.

³⁸ Tales como los estudios urbanos, la economía urbana y regional, la sociología urbana, la psicología de grupos, los estudios sobre política y políticas públicas, los estudios organizacionales y toma de decisiones, los estudios del desarrollo, y aquellos campos disciplinarios como la historia, la geografía y la arquitectura.

³⁹ Como los trabajos de Definetti, Lancia o el propio Muzio en Milán, los de Fisher, Petersen O Bentsen en Copenhague, los de Saarinen Y Markelius en Helsinki, los de Pleznic en Ljubljana, como los de Folguera en Cataluña o los de Zuazo en Madrid.

Medina (2012) citado por Etulain y González (2014), afirma que aun y cuando las intervenciones urbanas solo han sido abordadas desde una visión física, no obstante que sus afectaciones o beneficios ocurren en otros marcos relevantes, deben reconocerse en tres dimensiones interdependientes. La sociocultural, la socioeconómica y la físico-espacial, dado que implican de manera sinérgica su propia reestructuración, lo que se entiende como un hecho político por su impacto en la comunidad. No obstante, el proceso de transformación de las urbes obedece a múltiples factores asentados desde la teoría y la epistemología en diferentes épocas.

Asimismo, en el trabajo desarrollado por Etulain y González (2014) se identifica un estudio sobre “La evolución del proyecto urbano: Intervenciones urbanas y cambios de paradigmas”, en el que se enfatizan la escala intermedia o proyecto urbano como instrumento de intervención y transformación de la ciudad, a través del análisis sobre los cambios sufridos en su conceptualización e implementación identificando distintas etapas, tributarias de cambios contextuales y epistemológicos significativos, que en el marco de la crisis estructural capitalista y otros procesos de cambio e incertidumbre ocurridos en los siglos XX y XXI, condujeron a la sociedad a interpelar saberes y prácticas urbanísticas. La estrategia metodológica utilizada para la identificación de la evolución del proyecto urbano como instrumento de intervención es de naturaleza exploratoria, de alcance explicativo, basada en la identificación de casos y referentes nacionales e internacionales en la temática.

Como resultado del análisis los autores revelan la importancia de los impactos urbanísticos, sociales, económicos y ambientales, a partir de los efectos de despejar las connotaciones negativas atribuidas a esta modalidad o instrumento de intervención, en el marco del paradigma dominante de la generación anterior, desarrollada durante la década de los 90 y a principios del siglo XXI, cuando el enfoque dominante era la especulación inmobiliaria y la generación de importantes rentabilidades para el sector privado. Se entiende que las intervenciones urbanas forman parte de un sistema de planificación o una estrategia general de gestión de la ciudad en que se materializan, y están

articulados con otros instrumentos a diferente escala y naturaleza, así como enmarcados dentro de la opinión de Francois, Ascher (2004: 73).⁴⁰

Por otra parte, desde el enfoque económico urbano -regional, los estudios de aglomeración, accesibilidad e interacción espacial sobre morfología y estructura urbanas han utilizado en esencia los métodos de análisis espacial basados en los trabajos de rentabilidad de la tierra y anillos concéntricos de Vön Thüne (1926). Este análisis de localización para definir estructuras de economías urbanas orientadas hacia la especialización de la producción o su diversificación, o bien los que han analizado los procesos de expansión territorial.

Lo que estos estudios tienen en común es el uso de una metodología cuantitativa, además que parten de hipótesis y logran confirmar las teorías que los sustentan, estos estudios son significativos en la medida que ofrecen evidencias empíricas sobre los acontecimientos urbanos y los resultados, aunque no ofrecen las causas de los problemas analizados. Como ejemplo se citan los estudios urbanos de Chávez (2002) en su trabajo sobre “Socio-spatial dynamics and urban morphology of a Northern Mexican border city: the case of Ciudad Juárez, Chihuahua, 1990-1995”, Clarke, Patricia y Buckley Robert, (2009) “Urbanization and Growth”; Gutiérrez (2009) “Ciudad Juárez en los sesenta: la estructura urbana en transición”; Fuentes y Hernández (2015) “La evolución espacial de los subcentros de empleo en Ciudad Juárez, Chihuahua” (1994-2004): un análisis con indicadores de autocorrelación espacial global y local”; Hennig, Ernest I. et. al. (2015) Multi-scale analysis of urban sprawl in Europe: “Towards a European de-sprawling strategy”.

Las aportaciones empíricas de estos estudios revelan en su mayoría cómo ocurrió el proceso de expansión de la ciudad, considerando los procesos de aglomeración urbana, bajo el análisis de la demanda del suelo residencial, industrial y de servicios y comercio, derivado de factores como la inmigración, los procesos de globalización y creciente competitividad, las demandas de

⁴⁰ “La tercera revolución urbana moderna, [que] suscita cambios profundos en las formas de pensar, construir y gestionar las ciudades. (...) el proyecto ya no es sólo un diseño acompañado de un diseño. Es una herramienta cuya elaboración, expresión, desarrollo y ejecución muestran las posibilidades y limitaciones que imponen la sociedad, los actores enfrentados, los lugares, las circunstancias y los acontecimientos. El proyecto urbano es al mismo tiempo analizador y herramienta de negociación”. (Francois, Ascher, 2004).

accesibilidad del suelo, comportamiento de los mercados inmobiliarios y las interacciones espaciales.

También está el enfoque sociológico, en él se han desarrollado investigaciones urbanas centradas en la ciudad, sus cambios y evolución poniendo de relieve el pensamiento social, explorando dentro de los debates pasados y deliberando entre estos y los nuevos escenarios socio económicos de cambio de siglo, los paradigmas, cuerpos teóricos, conceptos y metodologías de abordaje de sí misma como objeto de investigación (Fidel, Fernández y Borrello, S/F).

En su trabajo observan que la determinación de la ciudad ha tenido una evolución en su comprensión respondiendo a las distintas disciplinas y enfoques desde donde se abordaba la temática. Esto, a través del predominio de algunas concepciones, hechos urbanos y los procesos de urbanización, tales como los procesos de la estructura social y las interacciones entre los agentes sociales. Se trata de enfoques parciales del estudio de la ciudad, que abordan la forma física, la funcionalidad o de base económica, aunque limitados por el hecho de que en los espacios urbanos coexisten actividades de múltiples características tecnológicas y formas organizativas articuladas.

Fidel, Fernández y Borrello (S/F) revelan que en la década de los ochentas las investigaciones de la sociología urbana adicionaron conceptos a través del estudio de los movimientos sociales urbanos; debido a los cambios recientes derivados de la innovación digital designados a las diligencias humanas, nuevas definiciones se utilizan en la representación del espacio urbano, ideado como un sitio de vínculos cruzados y circulación de flujos, un área favorecida de despliegues tecnológicos aplicados a la gestión y a la informática (Castells, 1995). Ante el surgimiento de nuevas relaciones sociales, se requiere la revisión de las estrategias de investigación empleadas hasta hoy, esto a manera de Feyerabend (1975), quien defiende la necesidad de un enfoque contextual, no para sustituir las reglas absolutas, sino complementarlas, con reglas contextuales.

Otro enfoque de análisis del problema urbano se ha tratado desde el realismo crítico como alternativa posible y adecuada a las ontologías positivistas con el objeto de encontrar argumentos que sustenten un contexto teórico distinto. Ya que éste, trata de una actitud filosófica que sostiene

que la realidad, si bien existe y es independiente al individuo, no puede ser conocida de manera absoluta, sino que nuestro conocimiento de ella es y sólo puede ser aproximado.⁴¹

También, las aportaciones sociológicas de Giddens⁴² (1979, 1984) ayudan en la comprensión del fenómeno centrado en el análisis de las interrelaciones y vínculos construidos entre los agentes que tienen una posición privilegiada y de poder en la toma de decisiones en las intervenciones urbana, a partir de la teoría de la estructuración, la cual en la década de los setentas contribuyó en estas nuevas corrientes de pensamiento para la comprensión de los problemas centrales de la teoría social.

Giddens (1984), sostiene que las estructuras y la agencia no se conciben separadas una de otra, debido a que ni las estructuras son independientes ni los actores son determinantes de su comportamiento, porque son concebidas como un conjunto de normas y competencias en las que los actores se configuran e integran y que a través del tiempo tienden a reproducirse.

Ello permite ver que las estructuras sociales son hechos que además limitan la acción humana, y que existen solo si son reconocidos por los agentes; es decir existe una relación dialéctica entre la visión sociológica y las interpretaciones cotidianas de los actores, denominada como doble hermenéutica.⁴³

Basado en los fundamentos de la teoría de la estructuración y una aproximación a la noción de poder basada en Michel Foucault (1991), Zunino (2002) en su trabajo “Formación institucional y poder: investigando la construcción social de la ciudad” aplica una estrategia metodológica en la que busca conocer las relaciones de poder que las instituciones ejercen sobre población y espacio urbano, mediante el cual hace posible relacionar las condiciones locales bajo las cuales se ejecutan

⁴¹ Dicha corriente de pensamiento sostiene que no es posible la certeza, pero es muy posible que si se pueda establecer una crítica sobre el acontecimiento humano. Las principales aportaciones provienen de Immanuel Kant, y seguido y defendido por Karl Popper, Rom Harré, Roy Bhaskar, Jean Piaget, Mario Bunge, entre otros.

⁴² Entre 1997-2003 fue director de la London School of Economics and Political Science y miembro del Consejo Académico del Instituto de Investigaciones de Políticas Públicas. Girola (1999)

⁴³ https://www.ecured.cu/Anthony_Giddens, consultado el 3 de octubre del 2016

proyectos específicos con políticas nacionales o globales, para ello, emplea la tipología de reglas sociales de Ostrom (1986) y Aguilera (2012).⁴⁴

Este estudio formula un acercamiento conceptual y metodológico para investigaciones sobre formación institucional útiles en la interpretación de las relaciones de poder que están operando en los procesos de transformación urbana.

Mediante el conocimiento de estrategias practicadas por actores sociales quienes defienden intereses determinados (capitalistas, comunidad afectada) y el discernimiento de cómo algunos actores son capaces de ejercer predominio en las decisiones que trascienden sobre el porvenir de las zonas urbanas, para la identificación de los dispositivos utilizados para el control del territorio y de la sociedad. Se argumenta en este estudio que ese tipo del análisis, “de forma eventual, facilitaría la intervención estratégica para reconfigurar los mecanismos de decisión en operación y otorgarle oportunidades reales de participación a aquellos sectores ignorados o postergados en el proceso de toma de decisiones” (Zunino, 2002).

La estrategia metodológica que este autor utiliza en la operacionalización del concepto institución se basa en el concepto de reglas de Ostrom (1986) quien establece que la predictibilidad en asuntos públicos se puede lograr a través de la definición:

“...de quienes participan en el proceso de la toma de decisiones ubicados como las reglas de oposición; estableciendo procedimientos para que los actores sociales entren o dejen una posición (reglas de borde); especificando las acciones que cada posición está en condición o prohibida de ejecutar (reglas de autoridad); especificando los resultados del proceso de toma de decisión que cada posición está permitida de afectar (reglas de alcance); definiendo cómo se toman decisiones colectivas (reglas de agregación); estableciendo los canales de comunicación que permanecen abiertos y qué tipo de información es utilizada en el proceso de toma de decisiones (reglas de información); y prescribiendo cómo los costos y beneficios del proyecto han de ser distribuidos entre los participantes en la toma de decisiones (reglas de distribución)” (Ostrom, 1986).

De esta investigación resulta interesante poner atención en la forma en que se operacionaliza la relación estructura – agencia y se definen conceptos como institución y multiniveles de acción entre

⁴⁴ La tesis fundamental de la obra de Ostrom (1995: 40), es que no existe nadie mejor para gestionar de manera sostenible un «recurso de uso común» que los propios implicados para ello existen condiciones de posibilidad: disponer de los medios e incentivos para hacerlo, la existencia de mecanismos de comunicación necesarios para su implicación, y un criterio de justicia basado en el reparto equitativo de los costos y beneficios. Para comprender la conceptualización de Ostrom es necesario reseñar los aportes de la teoría de los bienes públicos desarrollada por Paul Samuelson (1954) que los define como aquellos bienes que no es viable ni deseable racionar su uso y cuyo uso o consumo individual no impide el uso o consumo de otros. (Aguilera, 2012).

los agentes como tomadores de decisiones a través del concepto de poder, ya sea poseído desde la mirada de Giddens (1984), o el poder ejercido según Foucault (1982), así como los conceptos de reglas y su tipología según Ostrom, para establecer un mecanismo que permita responder a las diferentes posiciones de los agentes sociales dentro de las instituciones para la ejecuciones de las intervenciones urbanas.

2.2.2 Aproximaciones metodológicas basadas en el análisis de las redes y la conformación de las redes políticas y económicas.

Otro estudio de enfoque sociológico es el que propone Ignacio Farías (2011) en su análisis basado en la Teoría del Actor-Red (TAR). Este trabajo denominado “Ensamblajes (agenciamientos) urbanos: la TAR y el examen de la ciudad”, explora las investigaciones de corte transdisciplinar que han propuesto diversas formas de abordar la relación que guardan los actores, sus redes y los impactos en el desarrollo urbano. La propuesta de la TAR (también conocida como ANT por su sigla en inglés *Actor-Network Theory*, Sociología de la traducción u Ontología del Actante-Rizoma), es un enfoque sociológico iniciado por Bruno Latour y Michel Callon en los años ochenta e investigadores del Centro de Sociología de la Innovación de Mines Paris Tech, en Francia, además de la colaboración de investigadores anglosajones como John Law, Arie Rip, Susan Leigh Star y Geoffrey Bowker, citados por Farías (2011).

Las aportaciones de la teoría de actor-red ofrecen un hilo conductor en la discusión de los estudios urbanos. Farías señala que estos trabajos son bastante heterogéneos y traspasados por diversos programas de investigación. El punto clave de análisis del encuentro entre la Teoría Actor Red y los estudios urbanos se encuentran bajo dos multiplicidades, por lo que el autor genera un mapa conceptual de los puntos de encuentro entre dos espacios intelectuales heterogéneos, y en constante construcción y reconstrucción. El cuestionamiento relevante es cómo la TAR se extiende y desenvuelve en el espacio de los estudios urbanos. Se advierte con claridad que cualquier análisis de impacto de la TAR en dichos estudios es en ese sentido imposible.

Sin embargo, el autor examina las transformaciones en el estudio de la ciudad a partir de dos principios analíticos claves de la TAR. En el primero propone que la TAR, con su énfasis en una relación híbrida, obliga a ampliar la ecología urbana para incluir de forma simétrica sistemas técnicos, entorno construido y naturalezas urbanas. En el segundo discute el aporte que el seguimiento plano de asociaciones puede hacer a la comprensión del espacio, la escala y las

economías urbanas. En subsecuentes discusiones propone un ejercicio inverso en el que analiza de forma crítica las distintas concepciones de la ciudad en cuanto objeto de estudio que predominan en los estudios urbanos, para proponer luego, los principios de una ontología alternativa para el objeto ciudad. Es en esta fase que introduce la noción de ensamblajes urbanos.

Este trabajo trata de fundamentar la multiplicidad funcional de la ciudad, Farías (2011) señala que la contribución medular de la TAR a los estudios urbanos se delinea de forma ontológica alternativa de la ciudad. Tal ontología múltiple se esboza, a partir de tres de sus principios clave:

En el primer principio:

“... se sugiere que la ciudad no existe en un afuera, sino en un adentro, este *inside* en el que habitan los objetos, sean materiales o inmateriales -sistemas de transporte, ciudades, o hechos científicos- es el adentro de redes de prácticas socio materiales.⁴⁵ Esta concepción de lo real como un adentro, lo que permite comenzar a entender las ciudades como un efecto relacional e interior de redes de prácticas urbanas, porque se orientan al performance de la ciudad. Las distintas redes de objetos y prácticas que sustentan la operación de la ciudad, y que producen representaciones de esta, conectan múltiples espacios dispersos geográficamente, situados incluso a grandes distancias de las ciudades que performan...” (Farías, 2011).

El segundo principio es que

“...la ciudad no es construida solo socialmente, implica un trabajo de composición. La construcción social concibe a los objetos como constituidos en un adentro, en una idea de sociedad homogénea o de cultura como un espacio simbólico e imaginario. Pero no da cuenta del papel activo que juegan cuerpos, tecnologías, materiales, naturalezas y humanos en las redes de prácticas en las que la ciudad se actualiza y deviene un objeto. De ahí que la TAR formula una opción diferente asentada en la noción de composición (Latour, 2010). Así, la ciudad se actualiza en redes heterogéneas y depende de la acción colectiva de entidades heterogéneas, que resulta además de un trabajo composicional por el cual se definen las formas de convivencia entre distintos tipos de objetos y agentes”. (Farías, 2011).

En el tercer principio se asevera que

“...la ciudad constituye un objeto múltiple, es multiforme de forma simultánea. No es una multiplicidad epistemológica derivada de las distintas perspectivas desde las que se puede conocer a un objeto único, sino de una multiplicidad ontológica. Mol (2002) señala que “las distintas formas como se enacta un objeto en distintos espacios y tiempos implica la movilización de ontologías diversas⁴⁶. El punto clave es que la ciudad no es sin más un agregado de niveles o redes, sino que es a la vez todas estas cosas” (Farías, 2011).

⁴⁵ Incluso la noción de un afuera real y objetivo, de la *red extensa* por ejemplo (Latour, 2005), se produce al interior de una red translocal de actores y prácticas orientadas a representar el mundo como independiente y anterior a las propias prácticas de representación.

⁴⁶ Una ciudad como Barcelona existe de múltiples maneras. Se compone en distintas redes de prácticas y a la vez como ciudad turística, sistema de transporte, jurisdicción territorial, mercado inmobiliario, patio de recreo para *skaters* y practicantes de *parkour*, espacio de consumo, paisaje de poder, espacio público para acciones políticas y manifestaciones ciudadanas, espacio vigilado, espacio de tránsito, medio creativo, un lienzo gigante para grafiteros y *street-artists*, o como red de alcantarillado, entre otros.

Fariás (2011) afirma que la noción de ensamblajes urbanos es adecuada para dar cuenta de la multiplicidad de la ciudad (Fariás & Bender, 2009). La noción de ensamblaje (o agenciamiento) de Deleuze y Guattari (1987) se usa para el estudio de los agenciamientos socio técnicos que median la relación entre la ciencia, el conocimiento económico, los mercados y mundos económicos de estos *performances* (actuaciones o comportamientos) (Calışkan & Callon, 2010; Callon, 2006; Callon, Millo & Muniesa, 2007). Latour (2005) introduce el verbo 'ensamblar' para dar cuenta de cómo lo social es producido por medio de asociaciones entre entidades humanas y no humanas.

El trabajo del autor recién señalado es en sustancia teórico, sin embargo, contribuye a entender las relaciones bajo la relación actor -red en la lógica que se desea trabajar con los agentes y las interacciones entre las dos dimensiones de lo objetivo subjetivo dentro del esquema de las macroestructuras y las microdinámicas antes mencionadas.

Desde el enfoque de la ciencia política, algunos autores como Emmanuelle Barozet, han señalado además la importancia del uso de la teoría de redes y sus aplicaciones en ciencia política como una herramienta heurística (Barozet, 2002).

Para atender los procesos de transformación urbana se requiere reconocer, analizar e interpretar la significación de las interrelaciones entre los actores más importantes o relevantes de la élite político económica espacio temporal (en el caso de la investigación es Ciudad Juárez), examinar el grado de relación entre las élites locales y sus puntos de vista sobre el desarrollo urbano regional, sus preferencias en materia política y económica y la forma como han cambiado o evolucionado las redes conformadas por estos grupos de poder, implica un ejercicio por atender.

En tanto que los actores constituyen sistemas, tecnologías (TIC's) para establecer redes, formas de relacionarse (lenguaje explícito - implícito) y técnicas de poder y la manera de cómo se relacionan con las estructuras formales (instituciones), es conveniente observar y analizar cómo están dispuestas las estrategias de poder y cómo se relacionan estas con las políticas, ya que ambos elementos son premisas que se sostienen a través del juego del poder y por medio de los mecanismos de interacción que constituyen un fenómeno activo (Mujica, 2011).

El juego del poder es un factor analizado desde la teoría de la estructuración de Giddens (1984), referido en el capítulo uno, mismo que se convierte en un elemento sustantivo de las intervenciones urbanas por medio de la determinación de las políticas públicas y gestión de los agentes político-económicos. Las investigaciones recientes observan, que cada vez es más frecuente la participación de dichos actores políticos, económicos y sociales en la definición de las políticas públicas y en la gestión pública lo que conduce a las investigaciones a la ampliación de conceptos relacionados con el de redes sociales. Zurbriggen (2011) refiere la importancia del concepto de redes de políticas públicas y gobernanza en tanto permite incorporar un nuevo modo de entender las relaciones entre Estado, sociedad y mercado. Es decir, hay una tendencia de cambios medulares en la comprensión de la naturaleza y el ejercicio del poder.

La creciente complejidad en la toma de decisión pública ha llevado a plantear el concepto redes de políticas públicas, cuya idea de red apunta hacia la forma en la que "...burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés, se encuentran ubicados en una masa de organizaciones públicas y privadas representantes de uno o varios sectores de la política que se conectan unos con otros" (Zurbriggen, 2011, p. 182). Así, los actores en este tipo de red dirimen los problemas públicos y buscan las herramientas para solucionarlos; aunque estas interacciones pueden crear vínculos en parte institucionalizados en determinados periodos de tiempo. Las uniones adyacentes entre las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el Estado, suelen desdibujar los límites entre éste y la sociedad; conformando la red que funde a lo público y lo privado.

El concepto de redes de políticas públicas establece una diferencia en la tradicional relación agente-estructura, ya que permite de forma flexible capturar la complicada interacción entre actor e institución en el proceso de elaboración y realización de las políticas públicas; mediante la exploración del funcionamiento e interacción de las diversas partes del sistema⁴⁷.

⁴⁷ "De ahí que el análisis desde las redes de políticas públicas ofrece un medio para establecer un lazo entre las explicaciones de nivel micro y de nivel macro. Dicha aproximación analítica supone que su comprensión es un paso intermedio y necesario para la explicación del funcionamiento del sistema político, ya que se considera que el comportamiento del sistema es la resultante de las acciones de sus partes componentes"(Zurbriggen, 2011, p. 203).

Dada la conexión entre lo micro y lo macro del sistema, "...el nivel meso conforma el ambiente inmediato de definición de la situación, de control y de acceso a diversos recursos de los actores, tiene incidencia en la reformulación de los objetivos por parte de los actores y, por lo tanto, tiene consecuencias en el nivel micro". (Zurbriggen, 2011). Las acciones de los actores repercuten en la estructura meso y en los resultados de políticas, aunque, la capacidad de politizar sus intercambios y sus posibles intervenciones en los procesos de regulación y redefinición de las normas del sistema está intervenida por las pautas del juego político macro. La autora señala que a la vez el nivel meso incide en el nivel macro, debido a que éste también asigna las medidas de funcionamiento general admitiendo, proveyendo o entorpeciendo una u otra estructura.

La metodología de análisis de aproximación estructural utilizada en este trabajo agrega contenido explicativo a través del estudio dinámico de las interrelaciones entre los niveles macro, meso y micro, y permite establecer de modo más preciso en su relación. Es relevante este tipo de acercamiento porque contribuye en la segmentación del Estado, echar una mirada en los aspectos poco visibles y a entender que las organizaciones están constituidas por sujetos y que, en la indagación de resolución a los problemas colectivos, dichos sujetos están restringidos por marcos institucionales.

De lo anterior se plantea la interrogante de ¿Cómo estudiar una red político-económica? Cuando ésta implica la identificación de los actores; reconocer y esclarecer cuáles son los fines de sus agentes y cómo es utilizada su influencia política. Además, es necesario establecer cómo se producen los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de red, es decir, identificar los elementos que rigen sus reglas e intercambios⁴⁸, las prácticas informales y los vínculos organizacionales existentes (Cole, 2000).

El reto metodológico se encuentra en desagregar las diferentes dimensiones de análisis desde una realidad compleja y examinar cómo los actores públicos y privados (élites político-económicas) que se relacionan en el círculo político se hallan forzados por las reglas de juego de la red -entendido

⁴⁸ Cole (2000) refiere la idea de que una determinada arena política posee un conjunto de reglas formales e informales que determina el curso de decisión pública.

como el nivel meso-, y por los rasgos específicos de la matriz histórica que hace presencia en la ordenación de un sistema político –entendido como el nivel macro-(Atkinson y William, 1989). Por lo que la explicación del fenómeno meso requiere de las instituciones políticas de mayor alcance.

Otro aspecto relevante contenido en la metodología es analizar las características o patrones de interacción entre los actores, debiendo incorporar los arreglos políticos y administrativos nacionales. Tomando en cuenta, además, qué tanto afecta a la gestión y la administración de las políticas públicas tanto la cultura política, la tradición estatal, como la estructura burocrática⁴⁹.

Zurbriggen (2011) menciona que el análisis de Scharpf (1997) basado en el institucionalismo centrado en actores se matiza la incidencia de las instituciones sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales o colectivos; además de las propias formas en que estos actores interactúan. “Las instituciones son una fuente esencial de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras”. Pero, las instituciones no intervienen en las decisiones de forma determinista, dado que hay diferentes tipos de acción que permiten un abanico extenso de opciones para que los actores elijan entre diferentes tácticas y estrategias⁵⁰.

Por último, los estudios de redes han utilizado entre otros métodos el análisis de redes sociales (ARS), ya que, en los últimos años se ha incrementado el interés por investigar las interacciones de los actores sociales bajo un amplio abanico de categorías distintas, tales como las redes sociales. Éstas a partir de los cambios e innovaciones tecnológicas, desde el enfoque antropológico y social, en el de la ciencia política y la economía, sin descontar los análisis realizados por la corriente de las ciencias administrativas tratando de encontrar explicaciones a los problemas orgánicos de las

⁴⁹ La ciencia política plantea si ¿es la configuración institucional del sistema político de un país la que posibilita o limita determinado tipo de acción política?, y si desde esta perspectiva las variaciones políticas estarían determinadas por la interdependencia de estos factores... sus variaciones deben ser analizadas considerando el contexto económico, social y político más amplio en que están insertas. (Zurbriggen, 2011)

⁵⁰ Las cuatro dimensiones analíticas de Scharpf (1997) son: 1) Actores: con sus preferencias, percepciones y capacidades. 2) Marco institucional: conjunto de reglas constitutivas que delimitan cursos de acción, modos de interacción y resultados deseables. 3) Constelaciones de actores: conjunto de actores que intervienen, sus opciones estratégicas, los resultados asociados con éstas y la percepción que de ellos poseen. 4) Modos de interacción: formas específicas en las que interactúan los actores en determinadas constelaciones situadas en marcos institucionales específicos.

empresas e instituciones. Muchos de estos estudios han sido desarrollados bajo el método de ARS, ya que esta es una herramienta de análisis basada en la teoría de grafos, y sirve como apoyo para entender la conformación de algún tipo de red o network.

Lo interesante de esta revisión de aportaciones metodológicas es la versatilidad del instrumento, pues ha sido aplicado a los análisis desde la postura empirista donde los estudiosos han encontrado hallazgos interesantes sobre el desarrollo económico local y sectorial, o bien desde un corte epistemológico cualitativo, hermenéutico aplicado a la historia y a la política.

Algunos de los trabajos empíricos abarcan desde la teoría del desarrollo endógeno, la economía territorial, los sistemas productivos locales hasta los sistemas regionales de innovación, tales como son los de Vázquez Barquero (1999); Caravaca, González y Silva (2003), Alburquerque, (2004); Boisier, (1997); Casanova, (2004), González, Gema (2002); Iglesias, David (2005); Kury, Armando (2004); Morales, Federico (2000); Mytelka, Lynn y Fulvia Farinelli (2000); Teves (2005); Hernández y Rózga (2008); Merinero (2010) Bisang, et al. (2005) y Galaso (2011).

Por ejemplo, en estos últimos trabajos, el estudio de Laura Teves (2005) aborda el análisis de redes sociales de las sociedades andinas y actividades económicas en las comunidades de Molinos en Argentina en el que se observa una investigación de tipo empírico que parte del contexto histórico en el que la emergencia de la región se basaba en las relaciones familiares para el desarrollo de los negocios y el comercio. A partir del análisis de redes sociales esta autora desarrolla una interpretación de las redes económicas basada en tres elementos hipotéticos, el primero es que las prácticas cotidianas en las unidades domésticas remiten a entornos sociales y espaciales más amplios que pueden delimitarse a través de la red social de un Ego. El segundo es que la toma de decisiones individual es relativa a la racionalidad de los patrones de organización dentro de un grupo, en tanto que la tercera refiere que las prácticas cotidianas manifiestan una persistencia de la complementariedad ecológica entre los microambientes andinos.

Como en otros estudios, el elemento de la complejidad no está exento en dicha investigación, en la que se asienta que las sociedades andinas se caracterizan por la existencia de complejas redes sociopolíticas y económicas, estructuradas mediante claras reglas de parentesco, tanto ficticio como real. Estas reglas tomaron la función de poder ordenador de un sistema, que al parecer no tenían límites, no obstante, ante las nuevas reglas del juego de la globalización se observa el desarrollo de nuevos vínculos económicos y en consecuencia nuevas configuraciones que intervienen en el

sistema tradicional. Para esta autora, el análisis de redes sociales (ARS) es un método que contribuye de forma sustantiva en la descripción de las relaciones socio-económicas en su actual fase de transformación, al tiempo que ayuda en la realización del análisis crítico sobre las sociedades, tratando de mostrar los efectos que genera la red en el desarrollo económico de la región.

Otro trabajo por demás interesante es el realizado por Hernández y Rózga (2008) el cual forma parte de una compilación de estudios relacionados con la investigación de “Las redes, los vínculos y los actores” integrada por Camarena y Cortés (2008), mismo que revela en principio los retos que enfrentan los analistas territoriales en cómo hacer la lectura a las redes del territorio o cómo interpretarlas a través de los vínculos y conexiones. A la vez que reconoce el amplio abanico de opciones metodológicas para llevar a cabo un análisis de tal naturaleza.

Los autores mencionados, retoman el enfoque de análisis de redes para el caso del sector turístico del puerto de Acapulco en México; partiendo del reconocimiento de tres actores relacionales: los hoteles, instituciones afines con el turismo y turistas, conformando así una red económica (HIT), constituida por cuatro nodos: i) es la distribución territorial y espacial, ii) son los servicios y atractivos turísticos, iii) es la tecnología y iv) es el nivel organizacional. A la vez, en esta red se reconocen seis intermediarios: 1. elementos publicitarios y mercadotecnia, 2. infraestructura turística, 3. atractivos turísticos y paquetes vacacionales, 4. servidores turísticos, 5. medios de transporte y comunicación; y 6. el dinero.

La base metodológica fue la realización de entrevistas a través de las cuales se reconocieron las articulaciones entre los actores, los nodos y los elementos intermediarios, mediante los cuales se identificaron las configuraciones reticulares y las estrategias competitivas entre los actores, así como las características nodales del lugar de estudio, los turistas y los intermediarios de lo que se determinó como la red HIT. El enfoque epistemológico de este estudio fue de orden cualitativo-cuantitativo lo cual revela una estrategia de tipo complementario o mixto.

Desde este mismo enfoque, aunque más orientado al análisis cuantitativo fue el realizado por Merinero (2010), quien analiza el valor de las relaciones como factor del desarrollo socioeconómico a partir de la teoría del desarrollo local y las aportaciones de Vázquez Barquero; utiliza el método de análisis de redes sociales, para el sector turismo en España, como motor de desarrollo endógeno; y mide las relaciones existentes entre las empresas turísticas en tres regiones de este país.

Desde la perspectiva de este autor es relevante la configuración de modelos analíticos que permitan poner de manifiesto que existe una asociación entre las redes de actores y el nivel de desarrollo. Es decir, la correlación que existe entre las características estructurales de las redes de actores y el nivel de desarrollo en este caso del sector turístico de los territorios o región seleccionada como área de estudio.

El reto metodológico de este estudio fue la operacionalización de las categorías y variables que hicieran evidente las relaciones entre los actores turísticos sobre la configuración de las características y conformación de lo que el autor denomina producto turístico territorial.

Otro interesante trabajo de redes es el realizado por Galaso (2011). En éste, se puede observar un ejercicio empírico en el que midió y analizó el capital social sus efectos sobre el desarrollo económico, partiendo de la idea de si el capital social se encuentra en las relaciones sociales en un contexto de complejidad que con dificultad podría abarcar el entramado completo de dichas relaciones sociales. Su enfoque puntualiza en el análisis de las redes de relaciones entre empresas innovadoras. A partir de la medición del capital social, se aportan diversas reflexiones teóricas, conceptuales y metodológicas, atendiendo entre otros aspectos la disposición de información para desarrollar un estudio empírico de las redes de innovación en España.

Galaso, de acuerdo con Fukuyama (1999), reflexiona sobre los métodos y herramientas que pueden auxiliar mejor en el análisis -debido a los desacuerdos existentes entre los diferentes estudiosos respecto al propio concepto del capital social-. El énfasis de este estudio sea medir el capital social, que reporta a la ciencia económica y facilita el análisis cuantitativo detallado, con la revisión crítica de las diferentes técnicas de medición del capital social. El estudio se llevó a cabo bajo el método de análisis de las redes sociales (ARS), mediante una amplia descripción de sus bases teórico-metodológicas que le permiten en un siguiente momento analizar las características estructurales del capital social, desarrollar el análisis empírico del sistema de innovación español y realizar el análisis de las redes de innovación en España.

Los trabajos de Teves (2005), Hernández y Rózga (2008), Merinero (2010) y Galaso (2011) ofrecen un conjunto de herramientas metodológicas que contribuyen al análisis de la complejidad del desarrollo, a partir del análisis de las redes sociales. Bajo diversos argumentos e hipótesis que escudriñan las interacciones entre los actores ya sean estos políticos, sociales y/o económicos. Queda claro que aún existen verdaderas dificultades y obstáculos para la realización de

investigaciones que integren la macro, meso y micro dimensiones de los problemas sociales y dejan un amplio panorama para otras investigaciones en torno al desarrollo urbano-regional.

2.3 Estrategia Metodológica

De acuerdo con la revisión de los estudios urbanos y las redes del apartado anterior, se reconoce la naturaleza interdisciplinaria del objeto de estudio en este ejercicio de investigación, y se justifica que la elección del método mixto radica por un lado, en la relación actor- red- en tanto construcción subjetiva; y por tanto el método interpretativo contribuye a la búsqueda de explicaciones reflexivas a partir de las narrativas que los agentes económicos y políticos describen sobre sus acciones en torno a las intervenciones urbanas, en particular en el ámbito de la expansión y movilidad urbanas

Por otro lado, el análisis cuantitativo permite el uso de evidencias empíricas y contribuye a constatar el contexto del desarrollo urbano, la urbanización y la planeación del desarrollo, la descripción de las características de los agentes informantes clave (AIC's) y el análisis de las redes sociales en tanto método que usa una base matemática y de grafos para establecer la densidad de las redes. Además, se considera que el método ARS es un instrumento útil en la representación e interpretación de los vínculos e interacciones que se desarrollan entre los agentes y los posibles grupos de élite político – económica de la región.

Para desarrollar la estrategia metodológica, se plantea un análisis de complementariedad⁵¹ para la estructuración del diseño cualitativo y el soporte de análisis cuantitativo de la investigación, mediante el desarrollo de dos etapas que incluyen una aproximación al contexto histórico del desarrollo urbano de la región a partir de la revisión documental sobre el proceso de expansión y movilidad urbana de la región, mismo que se despliega en el siguiente capítulo de antecedentes del desarrollo urbano-regional para el caso de Ciudad Juárez.

⁵¹ Murcia y Jaramillo (2001). El enfoque de complementariedad genera un potencial para la estructuración del diseño de investigación, dado que reconoce la posibilidad de utilizar diversas metodologías cualitativas como la etnografía, la teoría fundada, la fenomenología, la hermenéutica, la investigación acción participativa, la etnometodología, las historias de vida y las investigaciones históricas, entre otras; pues todas contribuyen con diferentes elementos para el análisis y comprensión de las realidades culturales.

En esta parte del trabajo el propósito fue contextualizar el proceso del desarrollo urbano de Ciudad Juárez, Chihuahua, que permitiera asentar cómo se conformó su estructura urbana y morfológica de los últimos 30 años. Ello, mediante la revisión y análisis de documentos y evidencias histórico-empíricas que mostraron los rasgos característicos de la expansión y movilidad urbanas. Además, de analizar el proceso de la planeación y gestión del crecimiento y expansión de la región por medio de la revisión de los mapas geográficos a partir del año 2000 y hasta el 2016.

La siguiente fase se desarrolla a partir del diseño cualitativo en el que se incluyen método de entrevista semi-estructurada, dirigida a los agentes tomadores de decisiones quienes a partir de la definición del perfil tomarán la posición de informantes clave.

Con los elementos previos, se diseñó la guía de apoyo de la entrevista para llevar a cabo el levantamiento de información y los datos, esto permitió desarrollar el análisis de las interrelaciones entre los agentes informantes clave a partir del método de análisis de redes sociales (ARS) aplicado a los tomadores de decisiones político-económicos.

Dado que, dentro del método cualitativo de complementariedad, es posible analizar cómo el sujeto percibe el universo y a través de sus acciones e interacciones expresa una realidad determinada; se puede asumir que estudiar el escenario de interrelaciones de los actores sociales -en este caso político-económico- se debe hacer con la menor influencia posible de un marco de inferencias apriorísticas. En el caso de esta investigación interesa conocer el contexto de las relaciones sociales existentes detrás de la toma de decisiones de los agentes que ostenta poder de decisión (tales como políticos, funcionarios públicos y empresarios) y que impactan en el desarrollo urbano-regional en general y las transformaciones urbanas en particular (como variable de análisis) de la zona de estudio.

Desde la perspectiva inductiva se focalizan las preguntas de investigación respecto a la realidad que se desea comprender, este elemento contribuyó en la determinación del perfil de los agentes potenciales informantes y para el sondeo de las relaciones interpersonales existentes entre los propios agentes y su pertenencia o filiación en algún tipo de los grupos político, económico -o ambos-.

Para ello, se inició la investigación identificando al conjunto de actores involucrados en el fenómeno social y de ellos seleccionar algunos contactos de los diferentes sujetos para posibilitar

después el análisis de relaciones. Mediante este plan de acción se definieron los procesos de interacción con el grupo en estudio, que en este caso fueron los actores que participan en la toma de decisiones de la política del desarrollo urbano dentro del ámbito de las intervenciones urbanas.

Otra estrategia desarrollada fue a partir del primer acercamiento al marco teórico sobre la dimensión temática de la investigación sintetizado en el mapa conceptual denominado sistema de afectaciones del desarrollo urbano. (Ver Diagrama ii.1.1)

Como ya se mencionó al inicio de este trabajo el sistema de afectaciones del desarrollo urbano se entiende como el conjunto de factores cuya articulación inciden en la composición de este, se trata de la interacción de cuatro procesos, que parten del contexto histórico del crecimiento de la ciudad, es decir los elementos estructurales y morfológicos que explican cómo se alcanzó la situación presente; pasando por los procesos políticos que determinan quienes son los agentes político-económicos que participan en la construcción y desarrollo de la ciudad.

Además de estudiar la presencia del marco institucional y regulatorio que da soporte al proceso de gestión de las políticas públicas -operacionalizado en la planeación del desarrollo urbano- y accionado por medio de la toma de decisiones. Este proceso de toma de decisiones se caracteriza por la intervención de los diversos actores-agentes cuyas capacidades de agencia están contenidas de intereses públicos y privados.

La indagación central por solucionar es la constelación de relaciones que se desarrollan alrededor de dichos agentes, mediante las interacciones de la red político-económica que sustentan las intervenciones urbanas, dadas las condiciones de la ciudad fronteriza elegida para el estudio.

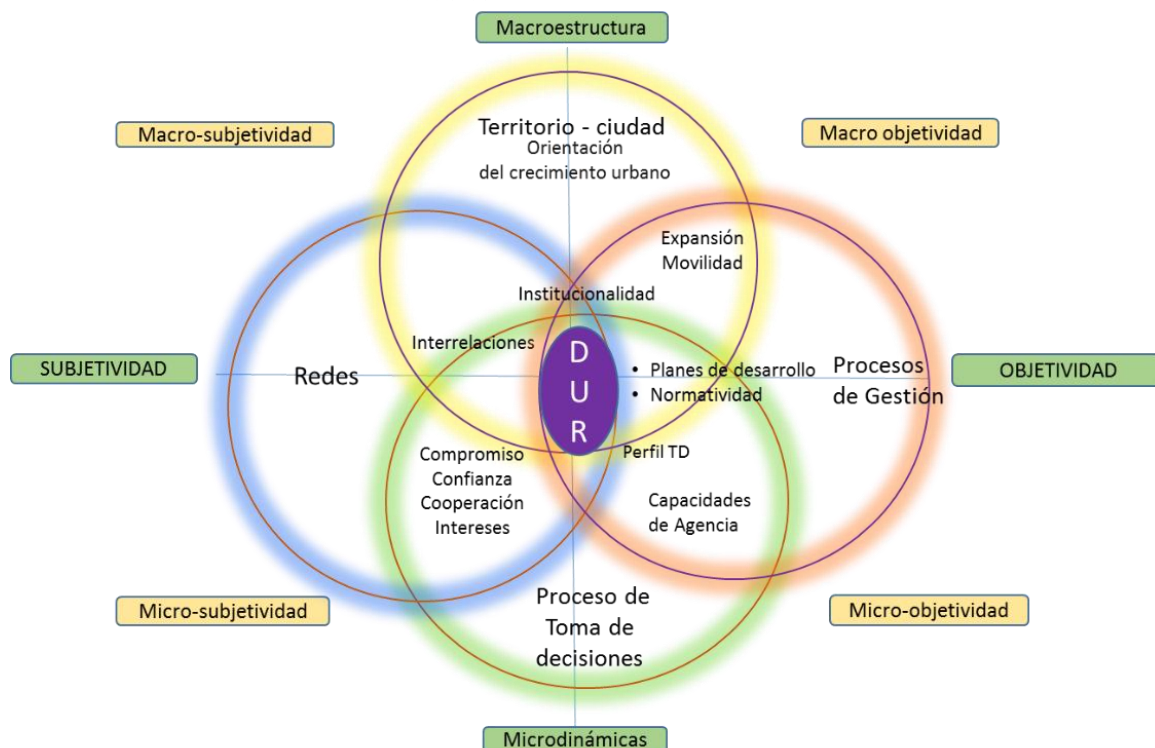
Por lo que el objeto de estudio se centra en el análisis de las interacciones de los actores que forman parte de esta estructura socio territorial, como agentes que participan en la toma de decisiones a través de las redes construidas. Tal como los agentes del mercado inmobiliario, los funcionarios de obras públicas y desarrollo urbano local y estatal, los presidentes municipales y los representantes del cabildo en las comisiones para la aprobación de proyectos de intervención urbana, los actores que se encuentran en las cúpulas de organismos públicos y privados relacionados con el desarrollo urbano.

Las referencias teóricas que dan soporte a este recuadro de interrelaciones se enmarcan en cuatro grandes categorías de análisis. La primera en el desarrollo urbano, visto desde subcategorías de

territorialidad y ciudad, morfología urbana y estructura urbana. Una segunda categoría es el proceso de gestión administrativa cuya importancia se da en la esfera de lo institucional, revelado en la planificación urbana y los marcos normativos del desarrollo urbano.

La tercera categoría es el proceso de toma de decisiones, en el cual se manifiestan las capacidades de agencia de los agentes que participan en la toma de decisiones y el perfil de estos agentes como parte de ciertos grupos políticos y/o económicos. La cuarta es una categoría esencial, la red y los elementos conceptuales y contextuales de sus interrelaciones basados en la cooperación, comunicación, colaboración, confianza e intereses, que se desarrolla desde la base de la metodología mixta. (Ver Diagrama 2.3.1 y Cuadro 2.3.1

Diagrama 2.3.1 Enfoque epistemológico para las categorías de análisis, conceptos y variables



Fuente: Elaboración propia

Bajo los argumentos epistemológicos establecidos, el trabajo de investigación se estructuró de la siguiente manera:

Preguntas de Investigación.	Objetivos particulares metodológicos	Metodología	Métodos y Técnicas
1. ¿Cuál es el contexto del proceso del crecimiento urbano vía urbanización y qué rol juega el marco normativo y la planeación urbana? CAP 3	1. Identificar los antecedentes del desarrollo urbano, sus cambios en el periodo (2000-2015) y los elementos de la gestión urbana	Análisis dependiente del contexto, perspectiva histórica	Revisión documental Análisis de la evidencia empírica Estudio de caso.
2. ¿Cuáles son las principales características que definen a los agentes informantes como tomadores de decisiones? CAP 4.1	2. Establecer el perfil de los agentes cuyas posiciones de privilegio en instituciones con responsabilidades en el gobierno de la ciudad, son capaces de ejercer poder para hacer valer intereses determinados.	Análisis descriptivo	Identificación de agentes informantes clave AIC's, y de grupos políticos y económicos. A partir de base de datos generada con las entrevistas. Revisión documental
3. ¿Cómo y por qué algunos actores en posiciones de privilegio y/o en instituciones con responsabilidades en el gobierno de la ciudad, son capaces de ejercer poder para hacer valer intereses determinados? CAP 4.2	3. Identificar y definir los rasgos que caracterizan a los agentes participantes en la toma de decisiones y su capacidad de agencia, así como su reconocimiento dentro de los grupos mediáticos y conformación de las redes existentes.	Análisis de complementariedad Compresivo-hermenéutico-interpretativo	Análisis de información de los AIC'S: agentes de los grupos políticos y económicos
4. ¿Cuáles son las condiciones que posibilitan el ejercicio del poder? ¿Cómo inciden las redes en la toma de decisiones? CAP 4.3	4. Establecer el tipo de vínculos existentes entre los agentes y los posibles grupos de redes.	Análisis de redes sociales	Análisis de las estructuras (estáticas) y el comportamiento regular de las unidades o elementos estructurales de la sociedad
5. ¿Cómo impactan en el desarrollo urbano-regional las interacciones de los tomadores de decisiones en el contexto de la gestión pública de estas ciudades fronterizas? CAP 5	5. Desarrollar un análisis de articulación entre las acciones de los actores en torno a los proyectos urbanos de interés y los resultados de la expansión.	Análisis de complementariedad Compresivo-hermenéutico-interpretativo	Análisis integrativo de resultados a partir de la interpretación de las redes y las evidencias empíricas. Análisis del discurso
6. ¿Cómo opera la red político-económica en los procesos de intervención urbana? ¿Cómo inciden las redes en la toma de decisiones? CAP 6	6. Analizar la conformación de la red, -a partir de las interacciones ocurridas entre los agentes- y las acciones de intervención urbana.		

Fuente: Elaboración propia

2.3.1 Los métodos y técnicas de la investigación

2.3.1.1 Bases para la reflexión y la interpretación

Las investigaciones cualitativas de base complementaria se justifican en la medida que dan soporte a los estudios interdisciplinarios de ahí que se eligieran tres bases, la hermenéutica, la teoría fundamentada como acercamiento entre la teoría y la práctica y la etnometodología, como soporte del análisis de las acciones políticas de los actores.

a) La hermenéutica, herramienta esencial de la interpretación.

En la hermenéutica como teoría de la interpretación histórica, Weber sostiene que la comprensión es el método de explicación propio de las ciencias sociales que implica la ubicación del proceso o el hecho que se desea estudiar en su contexto. A partir de la ubicación en su contexto, de las regularidades que la experiencia del investigador le permite detectar en el proceso observado, y de la comparación con otros hechos, para extraer sus semejanzas y diferencias y por lo tanto las características que tiene en común con otros procesos (lo que a la vez lo hace singular y único) Weber refiere que primero se va a comprender y por lo tanto interpretar un hecho social histórico (Girola, 1999).

Las tendencias del subjetivismo intentan la comprensión del fenómeno social y otorgan a lo subjetivo el protagonismo como fuente de información, es decir, el yacimiento de los datos acerca de una determinada realidad social lo compone la descripción y la comprensión con profundidad de los espacios particulares donde ésta se da; en ningún caso las tendencias subjetivistas apelan a la comparación con leyes universales no generalizadas. La realidad social es la visión de los sujetos que viven en ella, la construyen y la vivencian de manera permanente, por lo que tendrá tantas explicaciones como sujetos involucrados en esa vivencia existan. Desde este paradigma, una realidad social no puede asentarse en el plano cartesiano puesto que esta intrincada telaraña que supone lo social posee diversos significados y significantes que al final son los que constituyen dicha realidad.

Desde una posición mediadora, la “tendencias reguladoras” “teorías interpretacionistas”, “paradigma emergente” o “teoría reflexiva” busca hacer flexible el proceso de reconocimiento y comprensión a partir de la reflexión y la interpretación (Sandoval, 1997; Burrell y Morgan, De Cock, 1997; Hammersley y Atkinson, 1994; citados por Martínez, 1993). En este sentido, “...la concepción de ciencia se flexibiliza, la explicación científica no es sólo causal, ni teleológica o

hermenéutica. El postulado de la complementariedad se va abriendo paso y transitando de un mero deseo a concreciones metodológicas justificadas” (Mardones, 1991, p. 57).

En el actual contexto cualitativo, la hermenéutica permite el análisis de textos a través de la interpretación entre autor-lector, ya que es toda expresión de significado, de manifestación verbal o no verbal, un artefacto o una institución (Habermas, 1987b).

Desde el plano metodológico el investigador utiliza en todo momento el método hermenéutico-dialéctico de manera consciente e inconsciente, pues la dinámica mental es por naturaleza interpretativa, al observar algo y se busca un significado (Martínez, 1991, 1999). La técnica típica es la observación con carácter participante, permitiendo tanto el acceso a los hechos observables a simple vista, como el registro de las relaciones entre los actores del ámbito social estudiado⁵². Esto supone una reconstrucción sistemática y fiel del fenómeno estudiado, donde los prejuicios del investigador no sean factor determinante en la orientación final que se le otorga a los significantes.

b) La teoría fundamentada, acercamiento entre teoría y práctica.

Otro enfoque útil en la investigación es la Teoría Fundada, su objetivo es el acercamiento entre la teoría y la investigación empírica, desde la epistemología su base conceptual está en el interaccionismo simbólico (conducta basada en la experiencia) y en la denominada sociología cualitativa de Glasser y Strauss (1967). Esta corriente constituye una alternativa de hacer análisis, generar teoría tomando como punto de partida los textos recogidos en contextos naturales y extrapolando sus hallazgos como formulaciones teóricas de la realidad Sandoval (1997). Es una metodología que a partir de datos capturados y analizados se puede conceptualizar, sin embargo, es tarea del investigador tener claridad entre teorías formales y teorías sustantivas, haciendo énfasis en estas últimas que le proveerán la capacidad de generar nueva teoría a partir de ellas⁵³.

Strauss (1970) propone desde el método que el proceso inicie con el acopio de datos, codificación y reflexión analítica de notas, elaborar la teoría descubriendo, construyendo y relacionando las categorías encontrada; basado en la necesidad de guiarse por un diseño emergente, ya que los

⁵² Notas de campo, uso de artefactos audiovisuales; libro de diario, entrevista y muestreo, búsqueda de interlocutores genuinos etc.

⁵³ Esta distinción debe estar enfocada en la premisa que las teorías formales se identifican sin equivocación con el estilo de la recolección de datos y su posterior análisis teórico, por intermedio del cual se deriva en la construcción de hipótesis a comprobar. Mientras tanto, las teorías sustantivas están más relacionadas con la interacción permanente que el investigador logra en el proceso mismo de la recolección de datos, en este proceso pueden ir surgiendo las hipótesis a ser verificadas.

escenarios pueden cambiar en la medida que va apareciendo la información. (Bonilla y López, 2016)

c) La etnometodología, como soporte del análisis de las acciones políticas de los actores.

En el caso de la etnometodología como instrumento de soporte a esta tesis es útil en tanto que refiere la racionalidad del ser humano a partir del uso del razonamiento práctico para transitar la vida cotidiana. Considera que lo social sufre una dinámica de permanente construcción, por lo que los hechos sociales no pueden concebirse como productos sociales acabados (Garfinkel, 1994). Es decir, refiere al estudio de las acciones prácticas o políticas y a los fenómenos, resultados y métodos que acompañan su uso. Por lo tanto, esta corriente puede caracterizarse por la producción de estudios teóricos bajo un proceso orientado a nutrirse de este empirismo para a partir de él, derivar postulados e ideas teóricas⁵⁴.

Es decir, se orienta al conocimiento del “cómo” de la estructura social, del “cómo” se crea esta estructura y del “cómo” se intercambian los miembros el sentido de estructura en la vida cotidiana. El objeto de estudio de la etnometodología tiene tres dimensiones: la interpretación de lo que dicen; el comportamiento, lo que hacen; la interacción, lo que se comunican entre sí. Clifford (1998) reconoce tres tendencias en el uso de la etnometodología: a) descubrimiento de reglas y normas que estructuran la interacción diaria; b) análisis de la conversación, que busca descubrir las reglas de la interacción verbal que son generadas por la misma interacción; c) intentar relacionar la etnometodología a las estructuras de la vida social.

Estos métodos contribuyen a esta investigación, analizando lo que los agentes dicen hacer y cómo describen las relaciones que entablan con otros agentes de su red y de otras redes, asumiendo una meticulosa exploración de sus acciones para descubrir cómo se produce y organiza la toma de decisiones en las intervenciones urbanas.

Además, apoyan el análisis urbano en tanto su utilidad para entender los fenómenos desde su expresión cotidiana, relativa facilidad para aprehender y comprender una determinada realidad y

⁵⁴ Las investigaciones en general utilizan el análisis de artículos periodísticos, discursos políticos o procedimientos judiciales; y técnicas de trabajo de campo como la observación directa, la participante y el análisis documental; se apoya en recursos tecnológicos de videograbación.

aportar hallazgos con relación a cómo se construyen y reconstruyen los patrones de las redes en el marco de sus lazos de cooperación y asociatividad, centrando su acción en la búsqueda de la comprensión de las reglas y normas que generan una determinada tendencia.

2.3.1.2 El estudio de caso

El estudio de caso se define como un método que permite una investigación multifacética, realizada a fondo sobre un simple fenómeno social, que se lleva a cabo de forma minuciosa y con frecuencia se basa en varias fuentes de análisis. El fenómeno social analizado puede ser una organización, un rol, una ciudad o un grupo de personas. Además, suele considerársele como instancia de un fenómeno (Feagin, Orum y Sjoberg, 1991:2; Citados por Arzaluz, 2005)

Asimismo, cuando la unidad de estudio de este método es una comunidad, sus instituciones sociales y sus miembros se convierten en las situaciones del caso o factores de este, porque se está estudiando la significación o el efecto de cada uno dependiendo de sus relaciones con los otros factores dentro de la unidad total.

Un elemento más de esta definición señala al estudio de caso como una estrategia de investigación que comprende todos los métodos con la lógica de la incorporación en el diseño de aproximaciones específicas para la recolección de datos y el análisis de éstos (Yin, 1994); con hincapié en que el estudio de caso no es una técnica determinada, es una *forma de organizar datos sociales*, sin perder el carácter unitario del objeto social que se está estudiando, es decir, es un enfoque que ve cualquier unidad social como un todo (Arzaluz, 2005).

Así, para decidir sobre la elección del estudio de caso como estrategia para presentar los resultados de la investigación, se utilizan las sugerencias de Yin (1994). Se entiende que bajo este método las preguntas de investigación se centran en el cómo y el porqué de los eventos contemporáneos; se evita controlar los eventos a indagar; se desarrolle una investigación profunda sobre el proceso; y no se tiene la intención de establecer una generalización en el sentido estadístico. (Yin, 1994).

2.3.1.3 La entrevista como método

La entrevista consiste en un mecanismo de aproximación que facilita el acercamiento hacia una experiencia personal o grupal o bien, hacia cierto proceso y/o situación, lo cual admite ahondar en el conocimiento sobre el tema indagado.

Para realizarla conviene diseñar una guía de conversación que contenga los temas generales relacionados con la investigación. No obstante, dado el contexto vivencial del entrevistado pueden surgir preguntas y/o asuntos emergentes como respuesta a la interacción comunicativa, aunque es posible y útil incorporarlas, hay que tener cuidado de no desviarse del propósito esencial de la pesquisa. La entrevista podrá tener una duración de 1 a 2 horas aproximadamente, previo acuerdo con el entrevistado y que garantice la continuidad y conclusión de la misma, usando herramientas como grabadora y notas de cuaderno, para después llevar a cabo la captura de la información, análisis de los resultados.

En el caso de esta investigación se opta por la técnica de la entrevista semiestructurada, pues sirve al entrevistador al adoptar una estrategia mixta, alternando preguntas estructuradas con otras espontáneas. Es una manera más completa de recolectar información -en este caso del agente informante clave-, ya que mientras que la parte preparada permite comparar entre los diferentes candidatos, la parte libre permite profundizar en las características específicas del candidato. Por ello, permite una mayor libertad y flexibilidad en la obtención de información.

Es un instrumento técnico que adopta la forma de un diálogo coloquial, también definida como “la comunicación interpersonal establecida entre el investigador y el sujeto de estudio, a fin de obtener respuestas verbales a las interrogantes planteadas sobre el problema propuesto” (Hanemann, 2005). Se argumenta que la entrevista es más eficaz que el cuestionario porque obtiene información más completa y profunda, además presenta la posibilidad de aclarar dudas durante el proceso, asegurando respuestas más útiles.

De acuerdo con Díaz- Bravo (2013), la entrevista resulta más favorable en particular en los estudios descriptivos y en las fases de exploración, así como para diseñar instrumentos de recolección de datos a partir de la entrevista en la investigación cualitativa, con independencia al modelo que se decida emplear.

La perspectiva de la entrevista puede ubicarse en el tipo objeto-sujeto, sujeto-sujeto. ya que se espera comprender el problema planteado desde las representaciones llevadas a cabo por los agentes. De acuerdo con Da Mata (2002) y Pretty et al (1995), citados por Rodríguez, et. al. (2014) las entrevistas tienen ventajas desde estos diferentes enfoques:

“Las entrevistas en el enfoque objeto-sujeto siguen una cierta pauta, siendo definidas como semi-estructuradas. Busca encontrar patrones de significado para un sujeto que es tomado en dimensión histórica, como agente de sus decisiones y libre en sus expresiones; en este enfoque como cada entrevista es tratada en profundidad y cualitativamente, no se trata de hacer un muestreo probabilístico, sino que la selección de los entrevistados debe ser justificada de acuerdo con los objetivos que se pretenden alcanzar y tratando de cubrir todo el espectro de visiones sobre el tema-problema a estudiar” Rodríguez, et. al. (2014).

La entrevista como procedimiento interactivo de comunicación se llevó a cabo mediante un proceso conformado por cuatro etapas: preparación, arranque, desarrollo y cierre, mismas que son detalladas en el apartado descriptivo del trabajo de campo.

2.3.1.4 Análisis de Redes Sociales (ARS)

Por otro lado, los métodos de análisis, en tanto admiten el uso de información empírica permitirán revelar el proceso del desarrollo urbano-regional a través de variables que representan los vínculos de la red. Para el estudio empírico del componente estructural de la red político-económica, resulta útil observar algunos modelos y técnicas de análisis de red capaces de describir las características formales, propiedades estructurales, evolución temporal y efectos de las redes sociales.

Dado su origen, la teoría de redes se identifica como una herramienta heurística aplicable a otros campos como la ciencia política y los estudios urbanos ya que permite proponer una nueva visión paradigmática sobre los viejos y nuevos problemas, tanto de orden macroestructural, representado por instituciones, como los de orden micro dinámico identificados en las relaciones entre agentes sociales (Barozet, 2002).

En teoría, el término de redes se ha utilizado para investigaciones que asumen el predominio de las redes sobre los individuos y aun aquellos trabajos que establecen que éstas influyen con baja intensidad en los individuos.

El concepto de redes sociales se define como “un conjunto de relaciones específicas (por ejemplo, colaboración, apoyo, consejo, control o también influencia) entre un número limitado de actores” Lazega (1998). También se identifican como “una cadena multi-direccional, conformada de diversas dimensiones que relacionan a las personas y que crean un área social, a lo que Gribaudo (1998) llama: “...espacio social dentro del cual coexisten varias esferas de actividad, las que se pueden analizar según las características formales de los vínculos y que concurren entre sus componentes (siendo éstas individuos, grupos o también instituciones)”. De ahí que se pueda analizar una red o un conjunto de redes por sí solas, es decir como objeto o bien basándose en un tipo de relación (amistad, trabajo, parentesco, etcétera), es decir como vector (Barozet, 2002; Lazega, 1998; y Gribaudo, 1998).

El ARS se puntualiza como un conjunto de teorías, modelos y técnicas que estudian las relaciones específicas entre una serie definida de elementos tales como personas, grupos, organizaciones, países e incluso acontecimientos; centrándose solo en las relaciones y no en los atributos de los elementos (Molina, 2001). La perspectiva de las redes sociales observa las características de las unidades sociales individuales como resultado de procesos estructurales o relacionales” (Wasserman y Faust, 1994; citados por Galaso, 2011).

Los autores, dan soporte al ARS a partir de cuatro principios básicos que son tomados como referencia para este trabajo:

1. Los agentes y sus acciones son interdependientes;
2. Los vínculos entre agentes se consideran canales mediante los cuales se transmiten flujos de recursos;
3. La estructura de una red proporciona tanto oportunidades como restricciones para la acción de los individuos, y
4. [La estructura de una red se concibe como una serie de patrones duraderos en las relaciones entre individuos, mismos que serán utilizados en este análisis, como básicos para la definición del conjunto de actores que han participado en la red y la interpretación de los resultados de la estructura.

Pero ¿Por qué utilizar el análisis de redes sociales como método de la investigación? una razón es la naturaleza compleja y de la composición macroestructural y microdinámica en la que se insertan las interacciones de los agentes que intervienen en el espacio socio-territorial. Otro argumento relevante es la naturaleza y tratamiento de la información y sus fuentes.

De acuerdo con Hanneman (2005) el enfoque de redes requiere considerar múltiples niveles de análisis. Las divergencias entre los actores son descifradas en base a las restricciones y oportunidades que surgen de la manera como están inmersos en las redes; la estructura y el comportamiento de las redes está basado en y activado por las interacciones locales entre los actores.

Además, examina algunas ideas de los métodos formales del ARS, los cuales permiten observar que, de manera habitual, algunos actores poseen muchas conexiones mientras que otros adquieren pocas, en especial cuando las poblaciones se convierten en grandes y no todas las conexiones posibles están presentes.

Entre las herramientas útiles del método ARS están las matemáticas, que ayudan a explicar ¿qué es una red desde su medición?, se puede representar mediante una retícula formada por una malla de pescadores; una red unida por puntos que son denominados nodos o actores. En el caso de una red social, de negocios, de política, de economía, serían las personas que conforman esta red de contactos y que mediante los grafos se forma dicha red.

Las definiciones básicas en función del tipo de relación de estos actores se llaman:

a) diádicas, cuando sólo indican ausencia o existencia de las relaciones valoradas en que la cantidad de la relación pueda medirse en términos de orden o de peso, por ejemplo, número de comunicaciones entre dos personas.

b) Transitivas, cuando la relación en realidad es una unión entre actores que siempre es recíproca. En el caso de este trabajo se observa la existencia de ambos tipos de relación entre los nodos o actores. Así mismo, se utiliza el ARS para la comprensión de la realidad social, al centrarse en las relaciones de los individuos o grupos de individuos y no en sus características de estos (raza, edad, ingresos, educación, etcétera). En el caso de estudio, tomamos los datos sociodemográficos solo para establecer los perfiles de los agentes, no así para determinar la red.

Con el auxilio de la teoría de grafos se han desarrollado múltiples herramientas y software de análisis. La difusión de información, la forma en que se toman decisiones es un ejemplo de problemas en los que la estructura de las relaciones es relevante como las características de los individuos o información clave para conocer los procesos. Aunque existen diferentes tipos de redes

como: bus, estrella, mixta, anillo, doble anillo, árbol, malla, conexa, en esta investigación se toman solo tres tipologías básicas que darán soporte al análisis:

1. Red centralizada o egocentrada, analiza las redes a partir de las relaciones que un nodo o actor específico -nombrado “Ego”- tiene con otros actores, cada actor es llamado “Alter” y al conjunto de ellos “Alteri”. En este tipo de red, todos los nodos, menos uno, son periféricos y sólo pueden comunicarse a través del nodo central. La caída del nodo central priva del flujo a todos los demás nodos. Como ejemplo se pueden estudiar las relaciones que tiene un político o un inversionista y compararlas con las que tienen otras personas del mismo grupo.
2. Red descentralizada debido a que se forma a través de la interconexión de los nodos centrales de varias redes centralizadas. Pues resultan de la existencia de más de un nodo central, es decir de un centro colectivo de conectores. El desplome de uno de los nodos centralizadores conlleva a la desconexión de uno o más nodos del conjunto de la red mientras que la caída del clúster centralizador produciría necesariamente la ruptura o desaparición de la red. Este tipo de red se regula bajo principios como la participación y/o la adhesión.
3. Red distribuida, o socio centrada, o estudio de redes completas, orientado a explorar relaciones dentro de una red, considerada como un todo. En ella, todos los nodos se conectan entre sí, sin pasar por fuerza por uno o varios centros. Desaparece la división centro/periferia y, por tanto, el poder de filtro sobre la información que fluye por ella. La red es robusta ante la caída de nodos, ya que ningún nodo, al ser extraído, genera la desconexión de otro. Por ejemplo, cuando se estudian todas las relaciones entre las personas que forman un grupo político o las relaciones de una sociedad, o la misma internet. El estudio de redes difiere de otros métodos de indagación porque se centra en las relaciones entre sujetos y no en sus atributos; además de individuos, pueden ser organizaciones o instituciones (Machín, 2011).

En la investigación se utilizaron los términos que refiere la metodología de Análisis de redes sociales (ARS). Los nodos⁵⁵ representan los datos de red definidos por actores y por relaciones llamados vínculos. La parte de los datos de la red correspondiente a nodos o actores busca ser precisa, ya que de ellos se inicia la descripción y análisis de la red, en el caso de este trabajo se trata de sujetos pertenecientes al conjunto de tomadores de decisiones de la élite político-económica local identificados dentro de una lista de personajes que han sido funcionarios de alto nivel dentro del gobierno municipal y directores generales y/o representantes de organizaciones civiles todos ellos relacionados con el desarrollo urbano .

4 Cuadro 2.3.1.4.1 **Definiciones auxiliares en el análisis de redes sociales ARS.**

<p>1. Una red social es representada por medio de un grafo es un conjunto de nodos unidos por líneas donde los nodos simbolizan unidades sociales individuales, en tanto que las líneas representan las relaciones que mantienen dichas unidades sociales entre sí.</p>	<p>4. Grupo: se le denomina al conjunto de todos los actores para los que se van a medir los vínculos, los límites del grupo deben ser justificados de forma adecuada ya que requiere de una argumentación apropiada que evidencie la no inclusión de otros actores en el grupo.</p>
<p>2. Actor: es la unidad social que establece vínculos de relación con otros actores, se le conoce también como nodo, punto o vértice. Ego si se trata de una red en la que el actor es el centro de los vínculos con otros actores identificados cada uno como alter y al conjunto se le conoce como Alteri.</p>	<p>5. Relación: se observa como así al conjunto de vínculos de un tipo existentes entre todos los miembros de un grupo.</p>
<p>3. Vínculo: es el componente por medio del cual se establece la unión entre dos actores, denominado también como línea o enlace. Los vínculos pueden ser orientados o recíprocos; el vínculo orientado indica una dirección en la relación, de manera que entre dos actores A y B se pueden dar dos vínculos orientados: uno desde A hasta B y otro desde B hasta A. En tanto que los vínculos recíprocos: enlaza a dos actores sin ninguna orientación, de manera que, entre dos actores A y B, solo puede existir un vínculo recíproco.</p>	<p>6. Red social: se refiere al grupo de actores y conjunto de vínculos entre ellos. De la misma manera, se les denomina red o grafo. En función del tipo de vínculos que conectan a los actores, existen dos tipos de grafos: grafos orientados, que son aquellos cuyos actores están conectados por líneas orientadas; y grafos recíprocos, en los que los vínculos no tienen orientación.</p>

Fuente: Elaborado con información de Vázquez y Aguilar (2005)

⁵⁵ Otros enfoques empíricos en ciencias sociales también trabajan en términos de casos, sujetos o elementos representativos y semejanzas. Sin embargo, existe una diferencia en la mayoría de los datos de redes –de hecho, se convierte en una gran diferencia— y es la forma en la que los datos son recogidos de manera común – y en la que son estudiadas las poblaciones y muestras (Scott, 2000; Hanneman, 2005).

En el primer acercamiento se observó y definió quiénes eran los agentes informantes clave, por medio de método de bola de nieve se identificaron a otros informantes que a la vez eran parte del conjunto de personas que formaban sus vínculos, aunque para atender un alcance posible en la investigación, no se entrevistaron a todos los elementos que constituían el Alteri de cada Nodo. Se identificaron sobre sus relaciones o vínculos, y se les preguntó a algunos por las relaciones entre ellos, por lo que el enfoque en esta investigación corresponde al enfoque intermedio, denominado red descentralizada, porque el foco del estudio es sobre la red que forma parte de una red mayor, es decir, el enfoque está encauzado hacia una red dentro de la estructura político-económica local. En tanto que algunos indicadores básicos utilizados para caracterizar a la red fueron la densidad, la centralidad y la intermediación:

5 Cuadro: 2.3.1.4.2 **Indicadores básicos de las redes**

Indicador	Aplica para		Descriptor
	Nodo	Red	
Densidad	Si	Si	Muestra el valor en porcentaje de la densidad de la red. Mide la conectividad (alta o baja). Es el cociente del número de relaciones existentes con las posibles
Centralidad	Si	No	El grado de centralidad es el número de actores con los cuales un actor está directamente vinculado
Centralización	No	Si	Es una condición especial en la que un actor ejerce un papel central al estar altamente conectado en la red
Intermediación	Si	Si	Es la posibilidad que tiene un nodo para intermediar las comunicaciones entre pares de nodos, los cuales son conocidos como actores puente.
Cercanía	Si	Si	Es la capacidad de un actor para alcanzar a todos los otros nodos de la red.

Fuente: Elaborado con información de Vázquez y Aguilar (2005)

6 Cuadro: 2.3.1.4.3 **Conceptos de referencia útiles en el análisis de una red**

– El “grado” de un nodo es el número de nodos adyacentes a este nodo, el número de relaciones incidentes con él. En un grafo orientado un nodo puede ser “adyacente a” o “adyacente desde” otro nodo, dependiendo de la dirección del arco.
– El “grado saliente” (out-degree) es el número de arcos originándose de n_i . El grado saliente de un nodo, $out(n_i)$, es el número de nodos adyacente desde n_i . El grado saliente del nodo n_i igual al número de arcos de la forma $r_k =$, para toda $r_k \in R$, y para todo $n_j \in N$.
- El “grado entrante” (in-degree) es el número de arcos terminando en n_i . El grado entrante es un nodo, $in(n_i)$, es el número de nodos que son adyacentes a n_i . El grado entrante de un nodo n_i es igual al número de arcos de la forma $r_k =$, por toda $r_k \in R$, y por todo $n_j \in N$.
– Un “camino” es una sucesión de nodos tal que de cada uno de sus nodos existe una arista (o relación o conexión) hacia el nodo sucesor. Se dice que un camino es simple si no se repite ninguno de sus nodos en él. – La “longitud de un camino” es el número de aristas que usa dicho camino.
– La “distancia geodésica” entre dos nodos es el menor número de aristas de un recorrido entre ellos. – El “diámetro” de un grafo es la mayor distancia entre dos nodos -de este.

Fuente: Elaborado con datos Polanco, (2006) "Análisis de redes: introducción"

Para llevar a cabo el análisis de redes sociales se utilizó una herramienta electrónica, ya que para estos estudios existen diversos tipos de softwares cuyos avances tecnológicos permiten hacer un análisis completo de las redes sociales. Estos programas se utilizan en especial para identificar, representar, analizar y simular en base a una serie de datos, crean gráficas y matrices que dan información visual, ayudan a visualizar las redes calculando indicadores útiles para averiguar y detectar algunas tendencias; en el caso de estudio se utilizó el software UCINET 6.636 ⁵⁶.

2.3.1.5 Análisis del discurso

El análisis de los discursos se ha convertido en un método importante en el estudio de diversas disciplinas como las ciencias sociales y los estudios urbanos. Esto está relacionado con la valoración epistémica del lenguaje y la importancia teórico-metodológica que los investigadores le otorgan, debido a que se ha consolidado como una útil y recurrida herramienta de análisis, con potencial heurístico. La razón de ello es que el investigador se enfrenta a textos de naturaleza distinta que requieren ser leídos para su correcta interpretación y por tanto exige análisis.

El análisis del discurso ha sido definido como un método (Phillips y Jørgensen, Jäger), como una metodología (Powers, Goom) y como una técnica de análisis (Sayago, Santander Molina). Aunque es posible estos términos contengan sutiles diferencias terminológicas, también están presentes presupuestos epistemológicos. De acuerdo con Sayago (2014), tomar el análisis del discurso como un método o como una metodología implica asociarlo estrechamente a una clase de relación particular entre la instancia de la construcción teórica y la instancia de la operación empírica, a un vínculo no exento de presupuestos y prescripciones epistemológicas, metodológicas y éticas. También implica asociarlo a una perspectiva específica sobre la construcción y el procesamiento de los datos, definida generalmente como cualitativa (Wood and Kroger, Antaki, Potter, Cheek, Hammersley) citados por (Sayago, 2014).

Este método comparado con la hermenéutica y el análisis de contenido representan una herramienta de mayor potencial para el análisis lingüístico, pues está dotada de un aparato conceptual que permite relacionar la complejidad semiótica del discurso con las condiciones objetivas y subjetivas de producción, circulación y consumo de los mensajes. Este aparato envuelve elementos conexos a

⁵⁶ Ucinet: www.ucinet.com; Netdraw: www.netdraw.com;

los modelos mentales, la identidad, los roles, la polifonía, las estrategias retóricas, las variedades dialectales y estilísticas, los formatos textuales, los géneros discursivos, las ideologías, las relaciones de dominación (Sayago, 2014).

A su vez, los avances tecnológicos han generado instrumentos informáticos como herramientas útiles que da soporte al método del análisis del discurso. Los Programas Informáticos de Ayuda al Análisis Cualitativo de Datos⁵⁷, son un conjunto de programas informáticos creados en los años ochenta que van más allá de los recursos genéricos como los procesadores de texto y bases de datos, utilizados en los análisis cualitativos (Weitzman & Miles, 1995) citados por Muñoz y Sahagún (2015). Aunque no sustituyen en absoluto la tarea de reflexionar y construir las categorías e ideas principales del texto generado en las entrevistas para su interpretación.

Asimismo, cuando se refiere al análisis cualitativo asistido por ordenador, se piensa como un aspecto más del proceso de desarrollo de un proyecto de investigación, con el propósito de dar sentido a grandes magnitudes de datos en un proceso determinado por la contracción de información, la identificación de pautas significativas y la construcción de un marco que permita comunicar lo que revelan los datos. Es verdad que la investigación cualitativa en las diferentes disciplinas se caracteriza por su multiplicidad y diversos enfoques, métodos y técnicas (Silverman, 2005), es posible aseverar que los distintos acercamientos comparten una orientación natural e interpretativa y que la mayoría de las modalidades de análisis que ofrecen, se distinguen por estar teóricamente informadas (Íñiguez-Rueda, 1999, citados por Muñoz y Sahagún, 2015). Aunque depende de las formas en las que se relacione con los demás aspectos del proyecto, es decir, primero está el diseño de la investigación y luego la elección del software.

En esta investigación, para poder interpretar lo revelado en las entrevistas se utilizó el método de análisis del discurso y se organizó la información utilizando el software Atlas ti V. 7.5.4, útil en el análisis de datos recolectados por medio de métodos no estructurados o semi-estructurados, y ordenados en unidades hermenéuticas (documentos principales) en este caso del tipo texto. Este soporte informático permite crear familias de códigos, códigos, subcódigos y citas. Las familias de

⁵⁷ CAQDS por sus siglas en ingles "Computer-Assisted/Aided Qualitative Data Analysis Software" (Lee & Fielding, 1991)

códigos son agrupaciones de documentos primarios y códigos que permiten el análisis focalizado y la comparación. Asimismo, esta herramienta permite la construcción de las redes a partir de las relaciones semánticas⁵⁸ entre códigos mediante la representación gráfica, además de la representación gráfica de los hallazgos o de la teoría que emerge del análisis.

A partir del seguimiento a las preguntas de investigación, primero se formularon siete grandes categorías, basadas en el esquema de los elementos de interacción de las redes asentado en el Diagrama 2.1.; con apoyo del software Atlas Ti se formaron grandes familias a saber: desarrollo urbano, redes, agentes, territorio, intereses, recursos, y agencia.

7 Cuadro 2.3.1.5.1 **Clasificación de Grandes categorías y subcategorías del análisis del discurso**

Grandes Categorías	Subcategorías
DESARROLLO URBANO	Problemas desarrollo urbano
AGENTES	Grupos mediáticos
	Perfiles TD
	Toma decisiones
AGENCIA	Normatividad
	Capacidades desarrollo
	Capacidades gestión
	Limitaciones
INTERESES	Beneficios
	Ganancias
	Relaciones de poder
RECURSOS	Económico/ financieros
	Humanos
REDES	Comportamiento
	Grupos
TERRITORIO	Expansión/ dispersión
	Funcionalidad económica/ competitividad
	Intervención/ transformaciones urbanas
	Planeación / proyectos urbanos

Fuente: elaboración propia con resultados de análisis de Atlas Ti. 7.5.4.

⁵⁸ Una red semántica es un trazado de representación en Red del conocimiento lingüístico, en la que los conceptos y sus interrelaciones se representan mediante un grafo. Dichas redes pueden ser concebidas como árboles; y son utilizadas, para representar mapas conceptuales y mentales. <https://atlasti.com/2014/11/08/uso-del-software-atlas-ti-para-la-reconstruccion-de-representaciones-sociales-con-base-en-la-teoria-fundamentada/> consultada el 27 de agosto 2018

En base a estas siete grandes categorías, se codificaron en un fichero de citas los documentos principales (18 entrevistas capturadas) y en base a sus frecuencias semánticas se formaron 19 subcategorías, con las cuales se llevó a cabo el análisis de los agentes y perspectiva del desarrollo urbano desde la mirada de los tomadores de decisiones en el capítulo cinco.

2.3.1.6 Del trabajo de campo: Datos, Informantes clave y desarrollo de entrevista

Una estrategia para llevar a cabo el trabajo de campo se centró en la definición del perfil de los actores político-económicos como aquellos personajes que hubieran participado en la gestión y administración pública del desarrollo urbano como funcionarios de primer y segundo nivel en el gobierno municipal de Ciudad Juárez en particular, durante el periodo de estudio, tales como presidentes municipales, directores/as, o coordinadoras/es generales.

También se identificaron inversionistas, empresarios, así como, personas de alto reconocimiento académico y contar con experiencia en el ámbito de lo urbano dentro del periodo de estudio como tomadores de decisiones en las diferentes instituciones y organizaciones públicas y privadas con injerencia en la intervención y transformación urbanas o cuyas acciones tuvieran incidencia en las políticas públicas del desarrollo urbano. A este conjunto se le reconoce en la investigación como los agentes político-económicos.

Otra estrategia fue el acopio de la información sobre la lista de presidentes municipales y los funcionarios de primer nivel en la toma de decisiones de los ayuntamientos de Juárez para el periodo 1995-2015 entre los que se encontraban los directores generales de Obras Públicas, los de Desarrollo Económico y los del Desarrollo Urbano, así como los del Instituto Municipal de Planeación (IMIP).

La tercera estrategia fue la identificación de los datos a partir de la indagación de las instituciones y organismos públicos y privados relevantes y con intervención en el desarrollo urbano y económico local. El resultado de este ejercicio fue la identificación 23 instancias, de las cuales se seleccionaron 17 por su importancia, participación o relación con la función del desarrollo urbano de la ciudad (Anexo 2); de este listado de empresas se reconocieron a los representantes de primer nivel como directores, presidentes o gerente generales, a quienes se les considera tomadores de decisiones por estar ubicados en las cúpulas organizacionales o institucionales.

Como resultado de la identificación de personajes como posibles sujetos de estudio y con los datos recabados sobre el perfil de tomadores de decisiones se conformó una base de datos con 173 agentes registrados. La determinación de los posibles agentes a entrevistar se acotó principalmente bajo dos criterios, el primero abordar el mayor número posible de presidentes municipales y el segundo por el criterio de representatividad institucional y organizacional a partir de la lista obtenida.

Los criterios para determinar la cantidad de entrevistas seleccionadas fueron basados en el método cualitativo de bola de nieve y por vía de saturación de datos. La lista está encabezada por los presidentes municipales, dado que representan la máxima autoridad en la administración y gestión del desarrollo de la ciudad, es decir normativamente es el nivel más alto de la toma de decisiones local, esta lista fue saturada ya que durante el periodo solo 5 agentes tomaron ese cargo y es el número de entrevistados dentro de la lista de la llamada red político-económica los contiene. Además, se considera que la ponderación entre la representación política es adecuada porque en proporción los gobernantes priistas fueron mayoría, 60%; en tanto que el restante 40% fue representación panista, de acuerdo con la alternancia política.

A partir de la red señalada por los primeros entrevistados se identificaron en la lista los representantes de las direcciones generales de Desarrollo urbano y Obras públicas del municipio, así como los representantes de los desarrolladores ubicados en las cámaras como la CMIC y CANACINTRA, además de los colegios de profesionistas ingenieros y arquitectos, como representantes de los desarrolladores. De lo anterior se definió que el número de entrevistas fuera 20, de las cuales se lograron 18 y dos consultas a especialistas, mismos que no fueron incluidos en el análisis debido a que no cumplían el criterio de haber tenido cargo público. No obstante, la selección de esta lista no pretende ser estadísticamente significativa, aunque si se considera que los actores si representen al sector político y económico local de acuerdo con los criterios del método cualitativo.

Por otro lado, una institución relevante en el estudio es el Instituto Municipal de Investigación y Planeación, pues representa un rol medular porque su función de diseñar y planear del desarrollo de la ciudad, así como los proyectos de intervención urbana. Asimismo, este instituto cuenta con un Consejo Deliberativo que está conformado por agentes que participan en la toma de decisiones de forma cupular que va desde el presidente municipal, el director del propio instituto hasta la representación de la universidad (UACJ). Otras organizaciones privadas que inciden en la toman

decisiones como el Plan Estratégico de Juárez y Desarrollo Económico de Juárez también fueron consideradas.

Al iniciar la etapa de preparación para la realización de las entrevistas se pidió la colaboración de los agentes y se conformó la primera fase de la agenda, con ello se levantaron dos entrevistas piloto para ajustar el diseño de la entrevista.

Las preguntas de la entrevista se plantearon en función de los cuestionamientos de la investigación del apartado de planteamiento del problema y los objetivos, con ello se buscó obtener elementos de análisis principalmente para articular como se había desarrollado urbanísticamente ciudad Juárez y como los agentes pertenecientes a la red político-económica habían intervenido o no en la toma de decisiones que impactaron la expansión y movilidad local.

La información que se solicitó por medio de las entrevistas semi-estructuradas fue:

1. Datos sociodemográficos sobre el entrevistado.
2. Se indagaron datos sobre la trayectoria profesional, empresarial y/o política que diera información sobre el perfil del agente informante clave, al menos durante los últimos 15 años, que incluyera los cargos públicos y/o privados que hubiera desempeñado durante dicho periodo. (Algunos AIC's compartieron su Curriculum Vitae)
3. Las relaciones cercanas (formales -informales) existentes con otros actores de acuerdo a sus actividades a) profesionales, b) políticas, c) de negocios / empresariales
4. De las relaciones existentes mencionadas se solicitó establecer quienes de ellas habían sido funcionarios(as) públicos o privados que tuvieran injerencia en las intervenciones urbanas (expansión-movilidad) para establecer el tipo de relación en el proceso de toma de decisiones del desarrollo urbano.
5. Identificar el perfil del tomador de decisiones de la región y las habilidades y capacidades técnico-profesionales, políticas y económicas que pudiera reconocer en los agentes TD's de la localidad
6. Cómo se caracterizan las interacciones entre los tomadores de decisiones en términos de compromisos, cooperación, colaboración, intereses y conflicto; cómo consideran los AIC's que se agrupan en la ciudad las redes de poder, con la identificación de líderes.
7. La congruencia o no del resultado del desarrollo urbano basado en su planeación, en el contexto de la expansión y movilidad de la ciudad.

El levantamiento de datos se llevó a cabo mediante el siguiente proceso de desarrollo de la entrevista semiestructurada consistente de cuatro etapas: 1. Preparación, 2. Arranque, 3. Desarrollo y 4. Cierre.

1. Etapa de preparación:

Previo a la entrevista, se planificaron los aspectos organizativos asociados a los objetivos y preguntas de investigación.

- Estructuración de la entrevista de acuerdo con los objetivos de la investigación.
 - Elaboración de la ficha informativa: nombre, edad, sexo, estado civil.
 - Aspecto de la trayectoria profesional, política, empresarial y funciones desarrolladas a lo largo del periodo (15 años: 2000-2015) y militancia política.
 - Elaboración de cuadro relaciones interpersonales, profesionales, políticas y empresariales y su relación con personas que hubieran sido funcionarios de organismos públicos y/o privados y que hubieran estado relacionados con las intervenciones urbanas o posiciones en el desarrollo urbano.
- Redacción del contexto del cual se inicia la entrevista
- Redacción de preguntas guía: se llevó a cabo a partir de tres de las cuatro grandes categorías de la investigación.
 - El perfil del tomador de decisiones
 - Desarrollo urbano
 - Expansión
 - Movilidad
 - Redes
- Elaboración de la agenda, a partir de la información recabada sobre los posibles agentes informantes clave.
- Ensayo de entrevista piloto, se llevaron a cabo dos entrevistas piloto, con las cuales se pudo realizar el siguiente paso.
- Ajuste de entrevista.

2. Etapa de arranque:

- Asistir a las citas.
- Plantear al entrevistado los objetivos de la entrevista y el tiempo de duración aproximado. 1 a 2 horas
- Solicitar el consentimiento de grabar o filmar la conversación.
- Establecimiento del compromiso de confidencialidad de los datos, en caso de ser requerido por el entrevistado.

3. Etapa de desarrollo.

- Realización de la entrevista: se utilizaron herramientas de encuadre mediante la explicación de los propósitos de la investigación y la importancia de la participación de la persona como sujeto de esta.
- Intercambio de información siguiendo la guía de preguntas con flexibilidad. La experiencia resultó muy interesante en la mayoría de los casos y en particular para mí como

investigadora. En general como los entrevistados fueron funcionarios o empresarios de alto nivel, con frecuencia se interrumpieron las conversaciones, lo que hizo que en ocasiones las entrevistas tuvieran duración de 2 a 3 horas. Se reconoce la disposición de los entrevistados debido a las agendas propias.

- Identificación de puntos de acuerdo, se llevaron a cabo en el planteamiento de algunas preguntas cuando se requerían los puntos de referencia del problema en discusión.
- Se hizo uso de recursos para reorientar la entrevista por parte de la investigadora.

4. Etapa de cierre.

- Se anticipó el final de la entrevista para que el entrevistado recapitulara mentalmente lo dicho y provocar en él la oportunidad de que profundizara o expresara ideas que no hubiese mencionado y que quisiera agregar a la entrevista.
- Se llevó a cabo un breve ejercicio de síntesis de la conversación y se puntualizó la información obtenida
- Se expresó el agradecimiento por su participación en el estudio
(Ver Anexo 1)

La definición del número de entrevistas realizadas se estableció por la representación de los agentes en la lista de instituciones y organizaciones público-privadas que participan en el desarrollo urbano y los proyectos de intervención urbana. Las entrevistas se llevaron a cabo cara a cara con el 95% de los participantes y solo el 5 % vía telefónica debido a la residencia de los sujetos.

Con los datos recabados de la entrevista se diseñaron dos bases de datos. La primera para llevar a cabo el análisis de la red político-económica con soporte del método ARS y el soporte del software UCINET V6.636. La segunda base de datos se integró con la captura de la información proporcionada por los agentes informantes clave basada en la percepción de los hechos y toma de decisiones vertidas en cada pregunta propuesta en la entrevista, misma que fue analizada con apoyo del software Atlas Ti V 7.5.4. El análisis de los resultados se desarrolla en el capítulo cuatro y cinco.

Una vez concluida la fase de análisis de los datos, se avanzó en el desarrollo y exposición de los hallazgos de la investigación, a partir de ello se obtuvieron los elementos para redimensionar la estructura del desarrollo urbano.

Capítulo 3 El contexto de la transformación urbana

La contextualización⁵⁹ de la región de estudio tiene como propósito conocer la evolución y comprender cómo ha ocurrido la transformación de la ciudad a partir de las intervenciones urbanas acontecidas en los últimos 25 años.

Ciudad Juárez forma parte de un gran centro de población en la región llamada Paso del Norte, y ha experimentado un cambio dramático en el uso de la tierra, donde los agentes tomadores de decisiones vinculan sus acciones en línea directa con la gestión urbana como un aspecto sustantivo de su desarrollo.

Dada su contigüidad territorial con El Paso Texas y carácter fronterizo, algunos estudiosos y autoridades binacionales la han considerado parte de una red regional cada vez mayor resaltando algunos aspectos económicos, políticos y culturales vinculantes, tales como los importantes flujos de mercancías, servicios y personas, las delimitaciones políticas territoriales y sus reglamentaciones, así como la formación de una cultura transfronteriza recreada por vínculos familiares y laborales entre otros.

En opiniones contrarias se asevera que la zona de estudio toma el rasgo de ciudad paralela, pero sin la suficiente inercia para considerarla una metrópoli. Esta es una discusión interesante cuya respuesta puede ayudar a establecer por qué abordarla como región de estudio. Por un lado, ver la metrópoli como ambas caras de una moneda, constituida por esta ciudad fronteriza; cuya perspectiva económica regional e integración con su contraparte El Paso, obedecería al funcionamiento de los flujos económicos que operan día a día en la zona, en la que miles de personas, cruzan la línea fronteriza (a pie o en auto) para satisfacer necesidades de consumo, laboral, de servicios y comercio, así como cientos o miles de vehículos de carga que cruzan las mercancías que desde ambas ciudades de la región y países correspondientes, ejercen el comercio internacional.⁶⁰

⁵⁹ La investigación focalizada busca ser comprendida desde el entendimiento del contexto en el cual se desarrolla.

⁶⁰ Datos disponibles en Radiografía Socioeconómica del IMIP

O bien analizarla como una ciudad con lógicas derivadas de las políticas locales, estatales, nacionales o binacionales que inciden en ella. Tal vez sea necesario segmentar el análisis de forma arbitraria, en función de una lógica metodológica particular, para entender lo ocurrido en cuanto a su crecimiento y expansión territorial, aludiendo a una comprensión de lo que ha pasado en esta región en función de la participación de agentes económicos y políticos en torno a proyectos urbanos que la han transformado.

Este capítulo aborda en principio los escenarios históricos de Ciudad Juárez comparando algunas evidencias empíricas y fuentes documentales, que permitan un acercamiento al contexto regional, a partir de sus rasgos demográfico y económicos, bosquejando de forma breve cómo está conformada la vocación de la ciudad; y el repaso político, bajo una breve mirada de quiénes han gobernado la localidad en los últimos años.

En la segunda parte, explora las estrategias de planificación del desarrollo urbano que ha tenido la ciudad por medio de una revisión de los planes de desarrollo urbano, se busca con ello, identificar si las señales discursivas se verifican respecto al tema de la integración del desarrollo mediante acuerdos, programas o proyectos locales y/o regionales, que escudriñan el potencial de la accesibilidad espacial de la localidad y que ponen en evidencia las tendencias de la expansión urbana.

3.1 Breve descripción socioeconomía del área de estudio

Como ya se demarcó en el apartado de la delimitación del problema, Ciudad Juárez, Chihuahua, está ubicada en la frontera centro en el Norte de México, se caracteriza por su contigüidad con la Ciudad de El Paso Texas, separada por las delimitaciones geopolíticas del Río Bravo y conectada por las garitas aduanales ubicadas en cinco puentes internacionales, el Puente Paso del Norte con sentido de circulación de México a Estados Unidos, el Puente Reforma con sentido El Paso a Ciudad Juárez, el Puente Córdova o Puente libre, -llamado así porque no tiene costo para el cruce de los vehículos ni para los transeúntes-; y el puente Zaragoza mismo que se ha conformado como el primer puente comercial, ya que concentra la mayor cantidad de flujos de mercancías intercambiadas entre ambos países. El Puente Internacional Tornillo-Guadalupe construido entre 2011 y 2016, está localizado al oriente de la ciudad dentro del municipio de Guadalupe, el propósito de este nuevo puente fue crear incentivos entre las relaciones comerciales en estas dos localidades y aliviar los congestionamientos vehiculares que se venían desarrollando como parte de la expansión

de ambas ciudades metropolitanas. Al momento de su apertura se estimaba que estimularía el comercio binacional más allá de los 592 mil millones de dólares que se generaban en el 2014.⁶¹

Otro rasgo sustancial es la expansión territorial, pues Ciudad Juárez aumentó hasta 352.81Km², alcanzando una superficie total de 32,119.57⁶² has y una densidad de 41.82 habitantes por ha. Las características demográficas de la región revelan un factor local notable, pues, la población se elevó a 1, 382,753 habitantes (INEGI Encuesta Intercensal 2015), lo cual, sitúa a la ciudad como la más poblada en el estado de Chihuahua y la posiciona como la octava zona metropolitana de México⁶³ y la segunda región transfronteriza entre México y los Estados Unidos.

Asimismo, la economía local se compone de actividades industriales en un 64% y genera el 65.5% del empleo total del Estado; el sector servicios se constituye por el 32.6% y el 30.7% del empleo, además realiza cerca del 3% en construcción y minería, dicha actividad crea solo el 2.7 % de los empleos en la localidad. En tanto que, en El Paso, Tx. la distribución porcentual se acentúa en los servicios y comercio con el 86.3% dejando solo el 7.6 % en la industria y 5.5% en la construcción y la minería (Ver cuadro 3.1.1).

Existe un contraste importante entre ambas economías fronterizas ya que mientras Ciudad Juárez concentra alta actividad en la industria maquiladora con uso de mano de obra intensiva (barata), la economía paseña se caracteriza por un alto contenido de empleos en servicios y comercio, los cuales por razones de paridad cambiaria representan mayores niveles salariales para sus trabajadores.

⁶¹ Este puente toma importancia particular porque la zona se permeo de los actos violentos del narcotráfico acontecidos en Ciudad Juárez en los años 2008 a 2013 y dejaron una huella considerable en detrimento del comercio y servicios de esta parte de la zona metropolitana, no obstante, durante el periodo de inseguridad por narcotráfico y crimen organizado la zona quedó despoblada y aún se encuentra en proceso de activación económica. Consultado el 2 de febrero 2017 <http://eleconomista.com.mx/internacional/2016/02/04/inauguraran-puente-entre-paso-ciudad-juarez>

⁶² El límite del Centro de Población del municipio de Juárez tiene una superficie de 121,974.346 has. PDU 2016

⁶³ El Paso, Tx. La población se elevó a 679,036 habitantes; por lo que ambas ciudades fronterizas conformaban la segunda zona metropolitana transnacional más grande de México y los Estados Unidos, (solo después de Tijuana-San Diego), con una población total de 2, 061,789 habitantes en 2015, y que hoy día se aproxima a los 2,7 millones.

En el lado mexicano la economía de la región se sustenta en el desarrollo de la industria maquiladora, especializada en las ramas de las industrias eléctrica, electrónica y automotriz⁶⁴ (Ampudia, 2009). En el caso de Ciudad Juárez, en el 2015 se conformaba por más de 320 empresas maquiladoras⁶⁵, en su mayoría extranjeras y de origen estadounidenses. En la localidad se generaron alrededor de 408.7 mil empleos reportados el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de los cuales el 62% eran de origen maquilador y dentro de esta industria solo el 11% correspondían a trabajos de tipo administrativo el resto correspondían a trabajos de mano de obra de baja calificación y en consecuencia de bajos salarios.

8 Cuadro 3.1.1 **Características geoeconómicas de la Región binacional: Ciudad Juárez- El Paso (2015)**

Localidad	Población	Superficie Km ²	Densidad de Población (Hab/Km2)	Sectores económicos %		
				Construcción y minería	Industria	Comercio y servicios
Ciudad Juárez, Chih.	1,382,753	352.81	3,919.26	2.9	64.8	32.7
Chihuahua, Chih.	867,736	259.43	3,344.78	9.5	37.5	53.0
Nuevo Casas Grandes, Chih.	59,703	36.89	1,618.41	6.9	37.5	53.0
El Paso, Texas.	679,036	661.07	1,027.18	5.5	7.8	86.3
Las Cruces, NM.	101,408	198.11	511.88	5.2	6.9	87.9

Fuente: IMIP con datos preliminares de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI y del U.S. Census Bureau.⁶⁶

La economía local se puede caracterizar en tres grandes periodos, el primero ubicado antes de los años de 1960, cuyos motores de desarrollo fueron las actividades agrícolas con fuerte auge en la producción algodonera y una incipiente industria doméstica. A partir de 1965 con la cancelación del Programa Bracero una fuerte ola inmigratoria trajo a la ciudad miles de campesinos mexicanos desocupados de los campos estadounidenses se albergaron en la ciudad creando una fuerte masa de

⁶⁴ A partir de la década de los ochentas, el estado de Chihuahua, comenzó a jugar un rol importante al intensificar el desarrollo de la actividad económica y de manera más intensa la de las manufacturas, bajo el régimen de la industria maquiladora de exportación (IME) en sectores como el automotriz, eléctrico y electrónico; ramas de actividad económica muy ligadas a industrias ubicadas en diversas partes del mundo, cuya fragmentación de sus procesos productivos comenzó a reubicarse en localidades como Ciudad Juárez, con procesos productivos caracterizados por sus altos requerimientos de mano de obra intensiva de empresas transnacionales que buscaban en esencia fuerza laboral de baja calificación y menor costo.

⁶⁵ Fuente: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> consultada el 25 de enero 2017.

⁶⁶ La superficie para Ciudad Juárez, Chihuahua y Nuevo Casas Grandes corresponde al total de las áreas urbanas determinadas por el INEGI, para el resto de las localidades representa el total de la superficie del territorio. La población de El Paso y Las Cruces son estimaciones al 2014.

ciudadanos desempleados. Al mismo tiempo que la ciudad los recibía, se fraguaba un importante problema urbano por la falta de infraestructura social y de vivienda.

La segunda etapa se identifica con el inicio del Programa Industrial Fronterizo (PIF) derivado de las políticas federales para dar marcha a los programas de descentralización y fomento de nuevas ciudades medias, -algunas con perfiles industriales- con el objeto de frenar la gran concentración poblacional que ocurría en pocas ciudades mexicanas. El gran proyecto de desarrollo apostó a la creación de empleos mediante la atracción de empresas extranjeras en el programa de la Industria Maquiladora de Exportación, ofreciendo grandes facilidades de instalación, accesos y dispensa de aranceles de bienes producidos en la frontera, creando un fuerte atractivo hacia la industria automotriz, eléctrica y electrónica.

El PIF colocó a Ciudad Juárez como una de las regiones más importantes del país en términos económicos en la década de los años setenta y tuvo su mejor momento en la década de los años noventa y hasta el año 2000. Lo cual, convirtió a la región en un punto de atracción para la llegada de migrantes provenientes del sur del estado y zonas aledañas, y más tarde de lugares como Coahuila, Durango y, Zacatecas, más tarde su poder de atracción alcanzó a sitios más lejanos como Veracruz y Oaxaca y de otros estados en menor proporción. La industria maquiladora no solo generó un impacto de la economía, sino que también trajo consecuencias en el incremento poblacional y por ende en crecimiento urbano de la ciudad⁶⁷ (García, 2016).

Al cerrar el siglo XX, las variaciones económicas mundiales afectaron sobremanera la economía local, entre el año 2000 y el 2010 se perdieron cerca de 75 mil empleos en la localidad, diversos estudiosos revelaban una grave crisis de la industria maquiladora y visualizaban su decadencia (López y Peña, 2017).

Dicha crisis dio emergencia a una tercera etapa, derivada de las tendencias de la terciarización de la economía, Juárez se orientó hacia el empleo de los servicios al consumidor en esencia, una

⁶⁷ Los impulsos de la inversión extranjera directa, derivados de la implantación del PIF en 1965 cuyo arranque en Ciudad Juárez se observa en la instalación de empresas maquiladoras como la Acapulco Fashion y la RCA Víctor, registró un aumento exponencial de la población asentado en los censos. (Gutiérrez, 1993)

expansión del comercio al por menor mediante cadenas locales y nacionales de tiendas de conveniencia de tamaño pequeño y que sustituyeron al pequeño comercio doméstico existente.

Las crisis económicas recurrentes han afectado el crecimiento económico local, esto se puede observar mediante la generación de empleo y sus variaciones respecto al empleo total del estado. En el cuadro 3.1.2 se muestra una significativa caída en la participación porcentual del personal ocupado por sectores económicos de Juárez respecto al Estado de Chihuahua entre los periodos 2004-2009 y 2009-2014 de acuerdo con el INEGI.

9 Cuadro 3.1.2 **Variaciones en la participación % del Personal Ocupado sectorial de Juárez respecto al Estado de Chihuahua (2004-2009-2014)**

Sectores de la economía	% respecto al PO Estatal						
	2004	2009	Efectos 2004/2009		2014	Efectos 2009/2014	
Minería	10.00%	1.30%	-8.70%	↓	0.70%	-0.60%	↓
Construcción	46.10%	24.50%	-21.60%	↓	27.40%	2.90%	↑
Industrias manufactureras	58.30%	66.70%	8.40%	↑	59.60%	-7.10%	↓
Comercio al por mayor	32.10%	29.40%	-2.70%	↓	26.00%	-3.40%	↓
Comercio al por menor	41.20%	37.80%	-3.40%	↓	34.50%	-3.30%	↓
Transportes correos y almacenamiento	52.10%	57.90%	5.80%	↑	55.10%	-2.80%	↓
Información en medios masivos	76.40%	70.00%	-6.40%	↓	60.10%	-9.90%	↓
Servicios financieros y de seguros	38.00%	38.80%	0.80%	↑	33.60%	-5.20%	↓
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	45.30%	35.90%	-9.40%	↓	30.30%	-5.60%	↓
Servicios profesionales científicos y técnicos	31.50%	38.30%	6.80%	↑	30.90%	-7.40%	↓
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	53.90%	29.20%	-24.70%	↓	39.30%	10.10%	↑
Servicios educativos	37.10%	39.70%	2.60%	↑	32.90%	-6.80%	↓
Servicios de salud y de asistencia social	40.00%	42.20%	2.20%	↑	37.90%	-4.30%	↓
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos y otros servicios recreativos	51.90%	42.20%	-9.70%	↓	46.80%	4.60%	↑
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	49.40%	41.70%	-7.70%	↓	40.30%	-1.40%	↓
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	39.60%	35.50%	-4.10%	↓	34.30%	-1.20%	↓

Fuente: Elaborado con datos de INEGI Censos Económicos 2014-2014

La localidad mostró que durante el periodo 2004-2009, el 62% de los sectores señalados disminuyeron la participación del personal ocupado respecto al estado; entre los sectores que aumentaron su participación porcentual se encuentra la industria manufacturera con incremento del

8.4%. No obstante, la crisis estructural del 2009 se ve manifiesta en este sector el cual disminuyó su participación porcentual en 7.10%, es decir paso de 66% a 59% del personal ocupado respecto al estado.

Entre los efectos negativos más significativos se observan la industria de la construcción, la cual tenía una fuerte participación en la generación del empleo con 46% en 2004, cayendo al 2009 hasta el 24%, con una ligera recuperación al 2014 de 2.9%; y el sector de los servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación bajó de 53.9% al 29.2% entre 2004-2009, es decir, tuvo una caída del personal ocupado del 24.7%, logrando una recuperación de 10% del 2009 al 2014.

Para el periodo 2009-2014 se observa que solo el 18.7% de los sectores lograron aumentar su participación del empleo respecto al estado, entre ellos, los servicios de esparcimiento culturales y deportivos y otros servicios recreativos con un aumento de participación del 4.6%; así mismo, entre las caídas más significativas del periodo se encuentran la del sector de Información en medios masivos con 9.9%; la industria manufacturera con 7.10% y servicios educativos con 6.8%

En la actualidad, la ciudad acarrea un fuerte lastre sobre su vocación predeterminada por las políticas centrales de la federación, fue impulsada hacia el sector industrial, que incentivo en especial a la industria de la construcción para la creación de infraestructura económica que respondiera a las necesidades de la industria maquiladora, generando un gran vacío en cuanto a la infraestructura social requerida para impulsar el desarrollo económico local.

3.2 Antecedentes de la urbanización en México

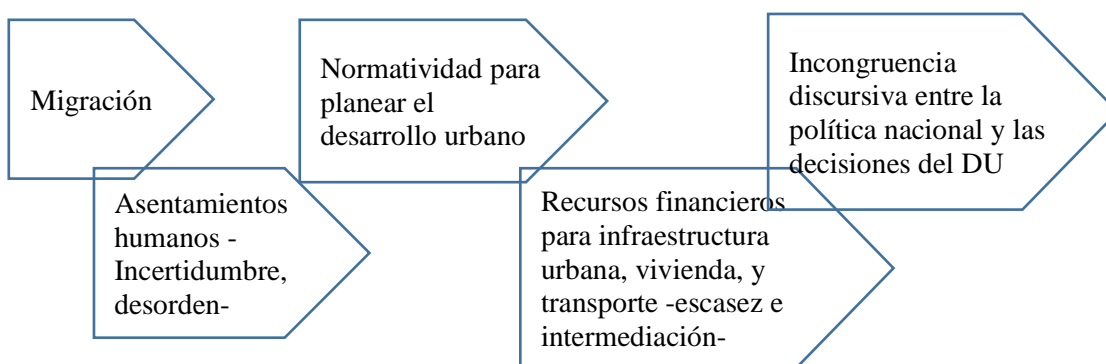
De acuerdo con Lefebvre (1968), el espacio urbano es determinante para el desarrollo armónico de la colectividad, de ahí que los urbanistas afirmen la urgencia de establecer los puntos de referencia comunes que contribuyan a los planes y programas de desarrollo urbano y regional, integrados a la planificación nacional, tanto en el aspecto económico como en el social. No obstante, en el siglo XX, se reconoció el proceso de urbanización como la gran transformación social cuyos hondos efectos alteraron múltiples aspectos como los asentamientos humanos, la vivienda, la accesibilidad y movilidad urbanas.

Además, dicha metamorfosis urbana ha sido resultado de los cambios sociales locales y globales, el desarrollo tecnológico y una acelerada migración regional e internacional; ocasionando un rápido crecimiento urbano, carente de regulaciones y de planeación adecuadas al complejo entramado urbano. A partir de ello, emergen puntos de conflicto que alteran la estructura urbana y

socioeconómica y generan la enajenación colectiva y mala distribución de los recursos, esto como uno de los grandes males del siglo XX.

De ahí que la creciente tendencia de aglomeración en las ciudades produjeran al menos cinco grandes problemas por enfrentar: en primer lugar los procesos migratorios; concatenados al segundo problema de la incertidumbre y desorden de los asentamientos humanos; el tercer problema era la escasa normatividad en materia de planeación del desarrollo urbano, asociado a la vez, con el cuarto problema de la baja y mediática disposición de los recursos financieros para enfrentar las crecientes demandas de infraestructura urbana, vivienda, y transporte y un quinto problema era la endeble congruencia discursiva ente las políticas nacionales sobre el desarrollo urbano y los sucesos y decisiones sobre el propio desarrollo. (Diagrama 3.2.1)

0-1 Diagrama 3.2.1 **Problemas de Urbanización en México**



Fuente: Elaboración propia.

En el primer gran problema sobre los procesos migratorios, las grandes migraciones campo-ciudad ocurridas en el país después de la segunda mitad del siglo XX llevaron al establecimiento de los subsistemas urbanos y diferenciar entre asentamientos urbanos y rurales; creando un serio problema al campo, ya que el asentamiento urbano carece de autonomía alimentaria y subsiste de los recursos extraídos del campo para su desarrollo. Ciudad y campo se observaban como espacios dominante y dominado, el campo funcionando como colonia respecto a las ciudades lo que generó en aquel tiempo una sociedad atrasada, y tradicional (González y Cortiñas, 1977).

Esta tendencia llevó a las ciudades mexicanas a la expansión incontrolada y reconversión del suelo rural en suelo urbano, y al desarrollo de nuevas actividades industriales y de servicios. Ciudades

con dificultad para satisfacer las necesidades de la población migrante generaron grandes brechas de desigualdad entre los urbanitas y su hábitat, y graves desequilibrios urbanos que prevalecen en la actualidad.

Dichos desequilibrios han sido observados en la segunda dificultad mencionada: la de los asentamientos humanos en el urbanismo. Además de ser un problema físico-espacial de la ciudad; es un problema de la convivencia social urbana y de las perspectivas que ofrece la ciudad contemporánea heterogénea.

Se observan además dinámicas cotidianas de convivencia entre el espacio urbano y el asentamiento humano; cuya ambigüedad se presenta, por un lado, con el potencial transformador de las grandes ciudades para otorgar los beneficios de la concentración, la generación de economías de escala, de localización y urbanas; y por el otro, capaz de modificar la sociedad hacia una de conducta antisocial debido al hacinamiento y precarización de la vivienda, asuntos clave de la planificación urbana.

De ahí que se visualice el tercer problema: la falta de normatividad encontrada en los procesos de planificación del desarrollo urbano. En México se formuló la Ley General de Asentamiento Humanos (LGAH) en 1976, es decir, hace solo cuarenta años. Esta ley fue modificada en 1983 para recuperar el poder de intervención en las actividades económicas, en especial en el mercado inmobiliario, el cual, se concentraba en grupos monopólicos nacionales y extranjeros.⁶⁸ (Ramírez, 1989).

En esta ley se establecieron medidas para reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos en tres megalópolis del país, -Ciudad México, Monterrey y Guadalajara-, cuya agudeza ponían en riesgo el crecimiento del país. Sin embargo, la LGAH generó una discusión entre las élites política y económica, objetando que la ley vulneraba las garantías y libertades individuales, eliminaba la propiedad privada y el patrimonio familiar, daba altas atribuciones a los municipios, propiciaba arbitrariedades de las autoridades, era subyugante y llevaba a la estatización de la economía.

Debido a ello, la Ley tuvo 48 enmiendas, afinando muchos criterios de ordenamiento e intervención del estado, entre otros, el de la protección de las tierras de uso agrícola, forestal y minero. Las

⁶⁸ Este gobierno fue denominado populista, por el desprestigio que gozaba con las acciones represivas durante su participación en el Gobierno de Díaz Ordaz, así, la LGAH buscaba el acercamiento a la sociedad civil, elevar su participación y establecimiento de instancias negociadoras de intereses, como las comisiones tripartitas (Ramírez, 1989).

reformas de la LGAH, observaron cambios como, el reconocimiento de los municipios en materia de desarrollo urbano, creación y operación administrativa del sistema nacional del suelo y reservas territoriales; la transmisión de bienes inmuebles de la Federación a los Estados y Municipios; la necesidad de evitar la especulación con la tierra y la vivienda; aunque las acciones del Estado sobre la tierra no se reducen a la exigida por la construcción de vivienda, sino que se amplían a las requeridas para el desarrollo urbano. En particular para la fundación del crecimiento, conservación y mejoramiento de los centros de población. (Ramírez, 1989).

Este cambio fue concordante con la política para desarrollar las ciudades medias y hacer -desde la legislación- más coherente el proyecto del desarrollo urbano del país dentro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. De ahí que la naturaleza estructurante y objetivos de la LGAH, con las reformas de 1983 generaran cambios en otras leyes articuladas, como la Ley General de Población y la Ley de la Reforma Agraria, la subordinación de la Ley de Planeación, la Ley Federal de Bienes Nacionales, el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional de Desarrollo y la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Tres fundamentos responden a las reformas constitucionales: 1. Insuficiencia de leyes, planes y reglamentos en ciertas entidades del país; 2. Falta de coordinación en las acciones e inversiones en materia urbana entre los tres niveles de gobierno y las contradicciones existentes entre programas-acciones intergubernamentales; 3. Se requería un mínimo conjunto de normas generales que vincularan las actividades de la planificación y regulación del crecimiento urbano, y la ordenación de los asentamientos humanos.

El resultado fue la homogeneización de normas y bases comunes, con políticas generales sobre el desarrollo urbano a nivel nacional para que las entidades federativas actualizaran o tuvieran su propia normativa de desarrollo urbano, alcanzando en primera instancia la coherencia⁶⁹ del llamado Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano. La LGAH, estableció el Programa Sectorial Urbano contemplando el corto, mediano y largo plazo para su aplicación, sin embargo, entre sus inconsistencias estaba el rubro de las inversiones públicas necesarias para lograr los objetivos, no

⁶⁹ La congruencia de la LGAH fue criticada por las deficiencias en las definiciones y conceptos como el de ordenación, el de regulación, el de propiedad, que abarcan muchos aspectos de desarrollo urbano, la definición conceptual es relevante por el carácter mismo de la ley.

tenía claridad para proveer de recursos financieros, además, había una ausencia de políticas explícitas sobre captación y asignación de recursos, inversiones públicas y distribución territorial del gasto.⁷⁰

Así, las ciudades mexicanas, en su acelerado proceso de urbanización y el control político de la demanda de uso y tenencia del suelo; la perspectiva política–normativa reflejada en la primera Ley General de Asentamiento Humanos, (LGAH) conformó el basamento de las posibles soluciones justas en lo social, factibles en lo económico y sustentables en lo ambiental (González y Cortiñas, 1979). Ante la falta de financiamientos públicos se impuso un sistemático control del poder público en lo que a suelo urbano se refiere, lo que representó un problema medular de las ciudades y sus aciertos y fallas en materia de planificación urbana.

El siguiente problema es la baja y mediática disposición de los recursos financieros. El financiamiento del desarrollo urbano es fundamental para alcanzarlo, no obstante, en México las políticas urbano-regionales han sido insuficientes e ineficientes. Su principal antecedente es la forma cómo la federación distribuía los recursos para el desarrollo de las diferentes regiones del país, dada la descentralización de las actividades económicas y de la población como una política redistributiva y de regionalización para mejorar las zonas más atrasadas el país; y para mejorar las condiciones en los diferentes sectores de la economía localizados en las diversas zonas donde se pretendía el desarrollo, así lo revela el estudio desarrollado por Palacios (1988), quien analiza los patrones de asignación de la inversión pública federal para el periodo 1959-1986.⁷¹

⁷⁰ Bobbio (1979). Señala que las implicaciones de política se orientan a la relación entre la definición de la legislación y la planeación física las cuales no son neutras, se cuestiona en qué medida se han aplicado los postulados establecidos en la LGAH. y señala que ante la existencia de un mínimo rigor teórico metodológico; observa que al menos entre la creación de una ley y su aplicación existe una serie de mediaciones que advierten sobre el riesgo de querer establecer una conexión directa entre ambas. Su orientación jurídica obedece al sentido “general respecto a los destinatarios, abstracta respecto a la acción prevista, e impuesta con un acto de voluntad deliberada por el poder dominante”.

⁷¹ Entre otros resultados se observó que en México durante el periodo 1959 -1964 el sector industrial recibió el 38.2 % de la inversión, en infraestructura social fue de 22.4%; la infraestructura económica el 26.3%, la agricultura el 10.4% y la administración y defensa el 2.7%. Por sectores, la industria tuvo aumentos en tres de los cinco periodos, las reducciones ocurrieron entre 1971-1976 con una caída del 2.4%, y entre 1983-1986 una reducción de 6.2%. El periodo 1977 y 1982 el crecimiento alcanzó el 48.3% Bajo el régimen de López Portillo, reflejo las masivas inversiones en la exploración y explotación de nuevas reservas de hidrocarburos y petroquímica para impulsar la industria petrolera como principal estrategia económica para el desarrollo del país. La infraestructura económica tuvo su mejor periodo de asignación de inversión pública en el periodo 1959-1964 con 26.3% y la más baja entre 1977-1982 con una asignación de 16.3%; el turismo recibió asignación de recursos para la inversión pública a partir de 1971-1976 pero nunca rebasó el 1% de total de

La orientación de las estrategias económicas del país fue en detrimento de la inversión pública en la infraestructura tanto social como económica, aspecto que, hasta nuestros días, muchas regiones continúan padeciendo. Durante las décadas de los años setenta y ochenta la concentración geográfica de la inversión pública se orientó más hacia la ciudad de México, bajo el criterio de aglomeración poblacional se le asignó el 25%, aunque solo tenía el 15% del total del país.

El presupuesto para el Distrito Federal fue mayor en todos los periodos que el otorgado a la Región Noroeste del país. En el estado de Chihuahua la proporción del total de la inversión pública federal fue de 4.1 entre 1959-1964, periodo en el que obtuvo la mayor asignación, en los siguientes periodos cayó hasta 1.71%, no obstante que las tasas de crecimiento poblacional fueron ascendentes.

10 Cuadro 3.2.1 **Inversión pública federal por entidad en México 1959-1986 (%)**

Entidad	1959-1964	1965-1970	1971-1976	1977-1982	1983-1986	Total acumulado
Chihuahua	4.1	3.78	3.27	3.33	1.71	16.19
Sonora	2.86	2.25	3.47	2.18	1.82	12.58
Sinaloa	5.2	4.17	2.45	2.53	2.23	16.58
Baja California	3.26	2.08	2.51	2.2	2.04	12.09
BCS	0.43	0.89	0.98	0.97	0.88	4.15
Sub total Región Noroeste	15.85	13.17	12.68	11.21	8.68	61.59
Distrito Federal	21.18	23.59	22.71	22.48	30.86	120.82

Fuente: Elaborado con datos de Juan José Palacios (1988)

Lo anterior revela que la consistencia entre la política establecida y las acciones en los patrones de asignación geográfica de la inversión pública no fueron congruentes en ninguno de los periodos de análisis; bajo la política de descentralización los recursos financieros no solo no fueron mejor distribuidos, sino que aumentaron en el D.F. (Ver cuadro 3.2.1).

la asignación federal. En tanto que administración y defensa mantuvo una asignación de 2.6 en promedio acumulado, cifra que solo fue rebasada en el periodo de 1983-1986 con el 3.4% (Palacios, 1988).

A medida que la política regional intentó formalizar la inversión pública federal con mayor sofisticación, los resultados fueron contrarios, pues se alejaron del propósito planteado, evidenciando inconsistencias entre los compromisos oficiales y prácticas efectivas de gobierno. Por lo que la formalización del sistema regional urbano del país ni siquiera estuvo acompañada de la inversión pública federal necesaria para lograr la descentralización. Dichas prácticas revelan que las iniciativas del Estado son un instrumento persuasivo de legitimación del régimen en turno, más que un medio efectivo de redistribución del ingreso en favor de aquellos grupos mayoritarios de los que, en última instancia, debe emanar toda legitimación.

11 Cuadro 3.2.2.1 **Análisis discursivo del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978**
Por nivel normativo

Elementos de análisis	Resultados
Nivel Normativo	
Diagnóstico y pronóstico del PNDU	Carecía de análisis de características urbanísticas, económicas, demográficas, políticas y sociales, y de concepción global del sector urbano. Limitado a la planificación normativa, sin una articulación con planificación sustantiva. Instrumento de esquemas físicos de distribución cuantitativa.
Pronóstico	Proyectaba tendencias de crecimiento de población existente en 94 ciudades en el año 2000, sin considerar futuras ciudades, ni de su estructura y problemática probable. Se planteaba superar la dicotomía concentración –dispersión, medidas normativas de control para que las ciudades no rebasaran los límites convenientes de concentración y dar apoyo a ciudades y centros urbanos vinculados con el sector rural en apoyo al desarrollo de las áreas rurales con población dispersa.
Ordenamiento del Territorio	Orientado a: largo plazo, al ordenamiento territorial armónico de otras ciudades y reducir la concentración en CDMX. El Sistema Urbano Nacional (SUN) clasificó a las ciudades en zonas urbanas (ZU) en función de condiciones y necesidades, conformó 13 ZU prioritarias, comprendían 98 ciudades y el 98.8% de la población total de las 178 ciudades del SUN. Relocalizar industrias hacia parques y ciudades industriales existentes en zonas prioritarias y canalizar el 20% de las inversiones federales en obras de equipamiento y de infraestructura intra e interurbanas.
Desarrollo Urbano de los Centros de Población (CP)	Mediante la planeación integral, contar con planes de desarrollo para todos los centros de población como instrumento esencial de la coordinación pública y orientación de la acción privada. Mal dimensionada e inalcanzable, dejaba de lado los problemas estructurales, que hasta la fecha existen (desempleo, salarios precarios y decadentes, desigualdad, desperdicio de recursos). Planeación limitada a transferir a lo técnico la acción de los agentes en el proceso de producción de espacio.
Acciones del sector asentamientos humanos	Metas ambiciosas y fuera de posibilidades económicas reales de la población. Vivienda: déficit de 1,032 mil. El problema de la vivienda se centra en la capacidad de construcción/ampliación, lo cual depende de la capacidad de ingresos de las familias, pero también está el problema del acceso al suelo urbano, -asociado a la reserva territorial-, al cual se tendría que tener acceso por medio del mercado paralelo ilegal, de invasiones públicas o privada. La posesión de la tierra en forma irregular representaba (igual que ahora) los principales problemas del acceso al uso de suelo y la vivienda.

Fuente: Elaboración propia con información de Garza y Puentes (1989)

El quinto gran problema es la congruencia discursiva entre lo planeado y lo sucedido a lo largo de la corta historia de la planeación del desarrollo urbano. Entre las décadas de 1980 y 1990 hubo un auge en la investigación empírica urbana sobre el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)

como principal instrumento de política analizado para entender la problemática urbana del país. Garza y Puente (1989), ofrecen una síntesis analítica elaborada a partir de las reflexiones sobre los elementos discordantes del PNDU. En los cuadros 3.2.2.1 a 3.2.2.3 se sintetizan las características concordantes-discordantes entre los objetivos del PNDU en sus niveles normativo, estratégico y de corresponsabilidad sectorial.

12 Cuadro 3.2.2.2 **Análisis discursivo del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978**
Por nivel estratégico

Elementos de análisis	Resultados
Nivel Estratégico	
Programa Asentamiento Humanos	Atiende: Agua potable, alcantarillado, urbanización y equipamiento y vivienda, para la planeación de los asentamientos humanos y su administración. Tenía serias inconsistencias en las cifras que pretendía cubrir, metodología poco clara en el planteamiento de metas y cómo alcanzarlas.
Programas de acción concertada	Establece 6 programas para solucionar problemas específicos y complejos de los asentamientos humanos que requerían la participación interinstitucional: descentralización territorial de la administración pública federal; Programas: De estímulo para la descentralización territorial de las actividades industriales; De integración regional de servicios urbanos, De sistema de enlace interurbanos; De dotación de servicios rurales concentrados; De aprovechamiento, conservación, desarrollo y regeneración de los recursos naturales asociados a los asentamientos humanos.
Programa de apoyo a las prioridades sectoriales	Apoyaría ciudades o centros de población que desarrollaran actividades consideradas prioritarias, para cubrir infraestructura y equipamiento urbano, mediante la programación de más acciones de dotación de infraestructura para centros turísticos, comunidades pesqueras, de apoyo a los energéticos, desarrollo de puertos industriales y equipamiento para la comercialización en 1978. Las fragmentaciones de las acciones incorporaron y ampliaron una mayor cantidad de ciudades y centros de población, sin embargo, el PNDU amplió el universo de los centros de población que se visualizaban inalcanzables, la situación se exacerbó con la ampliación en este programa.
Programa para convenirse con los gobiernos estatales	Establece lineamientos para convenir con los gobiernos locales -estados y municipios- las modalidades de acción de la administración federal y compatibilizar los planes de desarrollo en todos los niveles de gobierno mediante: a. Coordinación de las acciones e inversiones de las dependencias federales y b. Apoyar a las localidades a planear los centros de población; bajo cinco programas: 1. De ordenamiento y regulación, 2. De impulso al desarrollo urbano, 3. De consolidación del desarrollo urbano, 4. De Integración de centros rurales y 5. De nuevos centros de población.

Fuente: Elaboración propia con información de Garza y Puentes (1989)

Los cinco grandes problemas ponen en la mesa de análisis los referentes del desarrollo urbano de las ciudades como Juárez, las cuales no contaban ni con las bases normativas, ni con los recursos financieros, carecía al igual que en muchas ciudades del país del análisis diagnóstico - proyectivo de la planeación del desarrollo urbano, así como tampoco de las líneas de política nacional, regional y local que dieran soporte a las crecientes demandas de la población.

13 Cuadro 3.2.2.3 **Análisis discursivo del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978
Por corresponsabilidad sectorial**

Elementos de análisis	Resultados
Corresponsabilidad sectorial,	
Compromisos sobre las políticas del PNDU	Las políticas eran más formales que reales, centradas en desconcentrar la zona conurbada del centro del país, orientar el desarrollo económico y el crecimiento poblacional hacia las zonas prioritarias propuestas, promover la integración de los centros rurales, propiciar una mejor distribución del equipamiento social, contribuir a la regulación del uso de suelo, asignación eficiente del agua, promover la estructuración administrativa y financiera para apoyar las políticas del Plan.
Recursos financieros	El PNDU solo desarrolló presupuestos normales realizados por las secretarías SAHOP y SCT, se asignaron 161 mil millones de pesos, de los cuales 1 mil se aplicaron a los programas de asentamiento humanos y 70 mil millones a carreteras y aeropuerto de ahí que se observara casi imposible modificar al menos la conformación y dinámicas urbanas de la época. -Solo la inversión de la CDMX era de 50 mil millones de pesos en el mismo quinquenio programado. La inconsistencia del plan en torno al tema financiero es que el Plan se proponía de control, requería una inversión 10 veces mayor que todas las ciudades prioritarias de impulso.
Inversiones sectoriales	Coordinación de la función pública, era un mecanismo central para garantizar el éxito razonable en la planificación territorial, aunque creó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano como instancia de concertación, falló debido a la falta de atribuciones normativas y operativas mínimas necesarias.

Fuente: Elaboración propia con información de Garza y Puentes (1989)

Asimismo, los programas relacionados con el sector industrial tuvieron un desenlace particular muy relacionado con el crecimiento y expansión de Ciudad Juárez, y a la vez vinculado con el Programa Industrial Fronterizo iniciado en 1965. En el caso del conjunto de las ciudades mexicanas se observó que los resultados fueron bastante diferentes y en algunos casos el fracaso fue absoluto.

Una etapa significativa para localidad objeto de este estudio, fue el desarrollo del Sistema Urbano Nacional, acompañado de la política de parques y ciudades industriales y de la estrategia de zonificación del territorio y creando los sectores por medio de los usos de suelo de las ciudades mexicanas. De acuerdo con Garza (1989), el programa de promoción de conjuntos, parques, ciudades industriales y centro comerciales (1971-1972) buscaba:

“...materializar los cambios del uso de suelo y las condiciones en los diferentes territorios del país, Diversos hechos fueron criticados debido a las inconsistencias de la planeación y ordenamiento de los usos de suelo, en particular porque las proyecciones de crear ciudades y parques industriales implicaban fuertes inversiones para impulsar a la industria mexicana, mediante la creación del Fideicomiso de conjuntos, parques, ciudades y centros comerciales en la Nacional Financiera, S.A. se proponía estudiar y comentar la creación de dicho programa en función de ciertos criterios como, aprovechamiento de la infraestructura y recursos naturales existentes, distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo industrial; descentralización urbano-industrial, agrupamiento de empresas a fines, (clusters) o complementarias para propiciar procesos de integración industrial, (encadenamientos industriales) y financiamiento de obras de infraestructura y equipamiento d parques industriales” (Garza, 1989).

En el caso de Ciudad Juárez, los parques industriales tuvieron al menos dos respuestas exitosas, ya que las tendencias de construcción de parques industriales en esta ciudad fueron reactivas, considerando que en los últimos 30 años los parques industriales se han incrementado de manera importante, debido a la atracción que tuvo de industrias maquiladoras de exportación en esencia de capital extranjero estadounidense.

Otro aspecto coyuntural fue la severa crisis económica de 1982, la cual frenó de manera significativa el crecimiento de la industria nacional, ya que redujo la capacidad de construcción de parques y ciudades industriales proyectadas, pues se requerirían décadas para poder lograr los propósitos del programa de parques y ciudades industriales (Garza, 1989).

Dentro de estas políticas del desarrollo urbano, la descentralización territorial fue establecida como una estrategia esencial, ejecutada a través de la creación del programa de las ciudades medias y un diagnóstico que analizó la problemática territorial, en este, se constató la excesiva concentración demográfica y económica en la Ciudad de México, acompañada de una fuerte dispersión de la población rural, caracterizada por una marcada desigualdad regional en la distribución de la riqueza que implicaba elevados costos sociales y generaba ineficiencia económica y deseconomías.

El PNDUV (1984) pretendía la transformación del patrón de ocupación del territorio, consolidar un sistema jerárquico de ciudades para la prestación de servicios, controlar el crecimiento de la zona metropolitana de la Cd México, impulsar el desarrollo de centros alternativos -ciudades medias- y dar atención a las zonas urbanas y rurales con dispersión, congestionamiento, y desigualdad social (Connolly 1989; Garza, 1989).

Aunque el PNDUV parecía innovador, modificó el concepto de la descentralización y el modelo de creación de polos de desarrollo por la formación y urbanización de ciudades medias, el Proyecto Estratégico de Ciudades Medias (PECM) tenía por objeto desconcentrar el desarrollo urbano y reducir los costos ocasionados por la aglomeración; cuyas acciones eran coordinar el desarrollo urbano entre la entidad federativa y municipios para fortalecer la descentralización nacional.

Durante la década de los ochentas, el resultado fue la urbanización de algunas ciudades medias con crecimiento demográfico fue lento; de las 13 ciudades medias con más de 300 mil habitantes en 1980 solo cuatro - Ciudad Juárez, Chihuahua, Mexicali y Torreón- registraron una tasa media de crecimiento anual inferior a 4.5%.

En dicho periodo se estimó que las tendencias de crecimiento de ciudades medias a grandes y dinámicas fueron tres ciudades fronterizas: Ciudad Juárez, Mexicali y Tijuana aspecto interesante porque en las ciudades fronterizas se iba consolidando el proyecto maquilador, generador de empleo de baja calificación, aunado a las expectativas de los migrantes de consolidar su proyecto de obtener empleo en los Estados Unidos.

Como resultado de las fallas y tropiezos de la política de la planeación urbana en México se pueden observar que ante la evaluación de resultados del PNDUV, no se encontró relación directa entre el crecimiento y las estrategias de impulso establecidas para las ciudades medias, por lo que se observa que la descentralización se orientó hacia las ciudades en zonas petroleras y de la frontera en su modalidad industrial.

3.3 Antecedentes de la transformación de la ciudad fronteriza Ciudad Juárez

3.3.1 Crecimiento y concentración poblacional

A partir del cierre del Programa Bracero en 1964 miles de trabajadores del campo que trabajaban en los Estados Unidos regresaron a México y se asentaron en la frontera Norte. Un año más tarde, con la creación y promoción del Programa Industrial fronterizo (PIF),⁷² la ciudad sufrió una reconversión sustantiva en su población, pues las fuentes de empleo vía maquiladora constituyeron un factor de atracción de mano de obra de baja calificación del interior del país, promoviendo a la vez fuertes flujos migratorios sur-norte y en consecuencia con significativos impactos urbanos.

Los datos censales entre 1960 y 2000 muestran que el crecimiento poblacional de Ciudad Juárez fue exponencial; en 1960 se reportó una población de 252,119 habitantes (INEGI (1960). Aunque en ese periodo representaban el 20% de la población total del Estado de Chihuahua, ya era considerada como una importante urbe del país -rebasaba los 100 mil habitantes-, con formación morfológica monocéntrica, era a la vez dispersa por los ranchos, rancherías, ejidos, colonias agrícolas y estación de ferrocarril asentados en sus alrededores.

⁷² Este programa impulsó a la región fronteriza del norte de México, posicionándola económicamente entre las más importantes.

Durante la siguiente década, la localidad alcanzó los 424,435 habitantes (INEGI, 1970), misma que representaba el 25% de la población del estado; en tanto que para la década de los años ochenta figuraba el 28.3% de la población estatal, Juárez creció a 567,365 habitantes (INEGI, 1980), en tan solo veinte años la población se duplicó.

Más tarde, entre 1980 y 1990 ocurrió un nuevo *boom* de crecimiento de la ciudad, la industria y los servicios, generando fuertes presiones en el equipamiento urbano, el total de habitantes llegó a los 798,499 habitantes (INEGI, 1990), ya que la tasa de crecimiento poblacional rebasaba la media nacional y estatal; la población se elevó en 45% esto es a una tasa media de 3.6% anual, representando el 33% de la población estatal.

En dicho periodo las crisis económicas en la frontera Norte se reflejaba el auge de la economía estadounidense, lo que constituyó un fuerte factor de atracción sinérgica entre la industria maquiladora y la mano de obra barata requerida por dichas industrias instaladas en la localidad; cuyos efectos seguían reflejándose en el aumento de la población la cual alcanzó en el año 2000; 1,218,817 habitantes (INEGI, 2000).

14 Cuadro 3.3.1.1 **Evolución de la población del Municipio de Juárez**

Periodo	Población
1940	55,024
1950	131,308
1960	276,995
1970	424,435
1980	567,365
1990	798,499
1995	1,011,786
2000	1,218,871
2005	1,313,338
2010	1,332,131
2015	1,391,180

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos de Población y Vivienda INEGI

Ciudad Juárez concentraba el 40% de la población total del estado. En cuarenta años esta localidad concentró cerca de un millón de personas, cuyos impactos se hicieron visibles en la demanda de vivienda, servicios públicos en educación y salud y de equipamiento urbano, mismos que fue creando un déficit significativo en las condiciones de la calidad de vida de los habitantes, pese a los esfuerzos de planeación del desarrollo urbano de la ciudad y bajo los parámetros de las políticas

nacionales de descentralización y promoción del desarrollo de las ciudades medias en el país. (Ver cuadros 3.3.1.1 y 3.3.1.2)

15 Cuadro: 3.3.1.2 **Tasa media anual del crecimiento demográfico para Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua y México (1940-2010)**

Periodo	Nacional	Estado Chihuahua	Municipio de Juárez
1940-1950	2.7	N.D.	8.5
1950-1960	3.0	3.8	7.7
1960-1970	3.4	2.9	4.5
1970-1980	3.2	2.1	2.8
1980-1990	2.0	2.0	3.6
1990-2000	1.8	2.3	4.4
2000-2005	1.0	1.1	1.3
2005-2010	1.8	1.0	0.3

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos de Población y Vivienda INEGI

El periodo subsecuente se presentó la crisis entre 2000-2010 y desaceleración del ritmo de crecimiento poblacional. La dinámica de crecimiento de la ciudad se frenó debido a la crisis económica del 2000 ocurrida en los EE. UU. y a una crisis de violencia sucedida en la ciudad, y exacerbada entre el 2008 y el 2012, aunque la población de la localidad siguió manteniendo su importancia relativa en el estado, aportando un porcentaje similar al que tuvo en el 2000, disminuyó de forma significativa la sinergia de atracción de los años previos al inicio del nuevo siglo.

El crecimiento explosivo de la población en las ciudades fronterizas se ha asociado a la migración atraída por el empleo que en ellas se genera, o por la posibilidad de migrar al país vecino, pero con las crisis mencionadas, algunas ciudades fronterizas como Juárez han sido expulsoras de población.⁷³ Esto puede verse con claridad en el periodo comprendido entre el 2000 y el 2005, con la fuerte caída en la llegada de migrantes a la ciudad, pues el crecimiento social fue apenas superior a las tres mil personas. Aunque este pudo ser un evento previsible por la crisis económica de los EE.

⁷³ La población tiene un crecimiento natural, el cual es la diferencia entre nacimientos y defunciones, y un crecimiento social, generado por la diferencia entre la población inmigrante y la emigrante.

UU. en el 2001, que repercutió en la crisis maquiladora en la zona fronteriza, perdiendo un gran número de empleos.

3.3.2 Tendencia de urbanización de Ciudad Juárez

Desde los primeros años de impulso de la política de la urbanización, Ciudad Juárez ha tenido diversas etapas de crecimiento con características singulares, que dejan ver los efectos favorables y los perniciosos ocurridos en términos físicos, sociales y económicos en la ciudad. En un primer periodo los esfuerzos por ordenar el territorio se orientaron hacia los Planes. Se trató de un crecimiento urbano ordenado apegado a los planes de desarrollo generados antes de la llegada de la maquiladora y los nuevos programas federales siguieron el rumbo marcado por los planes urbanos lo que permitió que la población tuviera mayor accesibilidad a los centros urbanos (García, 2016).

Un segundo periodo se caracterizó por la incubación de asentamientos humanos irregulares en zonas periféricas debido a los altos costos del suelo y de vivienda en la zona urbanizada llevando a la población de bajos recursos a proveerse así misma con vivienda precaria a las afueras de la ciudad en zonas de alto riesgo. El tercer periodo tiene correlato con la planeación urbana dado que las políticas de vivienda social fueron dirigidas hacia a los trabajadores mediante la creación del Infonavit y en el caso de Chihuahua por el IVIECH, encargados de urbanizar nuevos asentamientos.

Las principales características que se atribuyen al cuarto periodo son la privatización de la producción de la vivienda social mediante los importantes cambios que ocurrieron a partir de la desregulación del ejido en México. El gobierno redujo de forma considerable su participación en la oferta de vivienda al sector privado que llevó a la construcción de vivienda en serie de bajo costo. En este periodo se crea el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP-1995) en Cd. Juárez, mediante el cual se logró el ordenamiento urbano de la ciudad a partir de la instrumentación y seguimiento a los Planes de Desarrollo Urbano, aunque no ha logrado hasta la fecha impedir la creación de las zonas habitacionales dispersas regulares e irregulares, debido ya sea por las presiones políticas o por las demandas sociales de los sectores más desprotegidos. En la localidad no existía un órgano especializado para diagnosticar, planear, organizar, administrar y controlar el desarrollo urbano que regulara el crecimiento. El IMIP sustituyó las funciones de la Dirección General de Planeación dentro del municipio y a paliar los rezagos existentes en materia de investigación, planeación, seguimiento y control del desarrollo urbano.

Entrado el nuevo siglo, la participación de los diferentes niveles de gobierno en materia de ordenamiento se redujo, de manera que las acciones de los urbanizadores han creado un extensa “*mancha de aceite*” en la morfología urbana de la ciudad. El crecimiento acelerado de la mancha urbana ha creado una ciudad de muy baja densidad poblacional, con grandes lotes baldíos y múltiples zonas deshabitadas carentes de los equipamientos necesarios para cumplir con las normas y leyes establecidas con el objeto no solo de ordenar en lo físico a la ciudad sino desde una perspectiva social y económica.

Los procesos de urbanización en México tal como es el caso de Ciudad Juárez han tenido como consecuencia múltiples problemas que le han sido transferidos de múltiples formas a la población, entre otros que los *urbanitas* se transformen en seres disgregados, sumidos en la desigualdad y la pobreza. La importancia de la planeación urbana surge de la necesidad de resolver problemas emergentes en las ciudades precarias o mal desarrolladas, distorsionadas por intereses existentes, y por tanto inadecuados, carentes de operatividad ante las necesidades de la estructura social⁷⁴ (González y Cortiñas, 1977).

A través del tiempo, las distorsiones crearon un problema sistémico de vulnerabilidad y marginalidad. En el caso de Juárez con el intenso periodo de violencia, llama la atención que estas reflexiones son una constante en las investigaciones desde la década de los años sesenta, sin embargo, ni la planificación, ni sus programas, estrategias y acciones han logrado resolver o disminuir los problemas en la actualidad.

3.4 El rol de la planificación del desarrollo urbano en la urbanización local.

La planeación urbana y regional surge como un instrumento que intenta responder y solucionar problemas urbanos, así como optimizar y mejorar los patrones de vida en las ciudades. De ahí que se hayan construido diversos modelos de planificación orientados en particular hacia la determinación de un conjunto de formas y líneas de acción enfocados al proceso de toma de

⁷⁴ Los asentamientos humanos son diferenciados de acuerdo a las características socioeconómicas de los estratos sociales. Así, la clase trabajadora, son en general los migrantes rurales, quienes se asientan en barracas, refugios, invadiendo terrenos, situados en los cinturones de miseria de la periferia de la ciudad, además del carácter emocional que llena a los habitantes de estas paupérrimas colonias o barrios, asociado con el desarraigo de sus lugares de origen, la falta de identidad con el medio ambiente y las condiciones socioeconómicas del nuevo entorno.

decisiones para cumplir el propósito de ordenar el crecimiento urbano. Así, desde el urbanismo, la planeación urbana toma un rol en las formas contemporáneas de pensar, construir y habitar las ciudades (Rosales, 2013).

En el contexto normativo ha estado presente un evidente vacío de marcos regulatorios en materia urbana en el país, la mayoría de las regulaciones creadas por los gobiernos estatales y más tarde en los municipios, se derivan de las políticas federales propuestas, lo cual indica que se elaboraron marcos normativos a partir de las condiciones generales y problemas en esencia de la Ciudad de México (Garza, 1996).

Por otra parte, las políticas de planificación del desarrollo urbano sostenible se planteaban como líneas de orientación del desarrollo de las ciudades desde los años setenta cuando en la ONU-Habitat se discutían las tendencias de aglomeración urbana, cuya concentración dejaba graves problemas de contaminación y enfermedades en la población.

Estos problemas sitúan a ciudades como Juárez ante un revelador reto para mejorar sus condiciones de vida a través de las políticas de urbanización. Esta localidad es entre otras, una ciudad cuya paradoja es que, por un lado, las políticas de la planificación del desarrollo urbano dieron impulso a la conformación de una ciudad industrial en medio del desierto (aunque contaba con el Valle de Juárez, este terminó urbanizado casi en su totalidad). Por otro lado, el resultado del crecimiento ha creado una ciudad de forma horizontal extensa y con grandes carencias urbanas y en equipamientos, sobre todo en las zonas periféricas.

Lo anterior remite preguntarse si ¿la planificación del desarrollo urbano de Ciudad Juárez ha sido asertiva? La respuesta se orienta en este trabajo por la descripción de cómo ha sido la expansión urbana y económica local; la cual, inició en los años cuarenta con la creación del Programa Bracero (1942), y un crecimiento acelerado de su población -señalados en el capítulo anterior- y su expansión territorial a más del doble, la inercia de este crecimiento originó una emergencia de nuevos negocios y comercios además, del potencial agrícola derivado de la producción algodona, reconocida dentro y fuera del país (Loera, 2004).

Dicho auge cambió a raíz de la llegada de la industria maquiladora de exportación, la cual tuvo su recepción debido a las políticas de descentralización urbana y la formación de las zonas de libre comercio que ya tenían sus antecedentes en la política nacional sobre la Frontera Norte de México.

De ahí, que los efectos de la política de desarrollo urbano nacional repercutieran en la configuración urbana de Ciudad Juárez, en particular por la intervención de las instituciones y sus programas de desarrollo (Santiago, 2013).

Las instituciones, las decisiones y la directriz de la planeación afectaron el ritmo de urbanización de la ciudad, por la intervención empresarial cuyas ventajas fueron evidentes a partir de la descentralización, mediante programas de participación ciudadana, de intenciones, intereses y deseos de impulsar el crecimiento de la ciudad bajo un permanente juego político derivado de decisiones federales y acciones estatales y municipales.

Los agentes económicos surgen en el plano de las decisiones y ello explica en el tiempo cómo se han conformado grandes rezagos en el desarrollo urbano de esta ciudad. El proceso de planeación de la localidad contenía los criterios técnicos y la normatividad recomendados en las políticas nacionales, reflejando afectaciones serias a Ciudad Juárez, por su aplicación parcial y a favor de un sector privilegiado. Esto, porque la planeación urbana estuvo condicionada por la falta de presupuesto, por la carencia de una estructura institucional sólida e independiente, y por la participación e intereses de empresarios y urbanistas que actuaron en la administración pública (Santiago, 2013).

3.4.1 Primeros Planes de desarrollo urbano para la ciudad

Ante la búsqueda del reordenamiento territorial de Ciudad Juárez, era trascendente la formación de las instituciones y normatividad para conducir la expansión de la mancha urbana, surge así, el primer Plan Regulador (PR) elaborado en 1958. Este Plan mostraba de forma incipiente los problemas de la ciudad; promovía el comercio y servicios, en base a la vida nocturna y el turismo; planteó el problema de la partición de la ciudad entre la zona poniente y oriente⁷⁵ la invasión de los derechos de vía de las acequias y la dispersión como una preocupación de la expansión de la

⁷⁵ Por las funciones ferroviarias que paralizaban el tránsito de la ciudad.

mancha urbana, dada la ubicación de edificaciones al sur y suroriente, fuera de los perímetros de la mancha urbana⁷⁶ (IMIP, 2016)

Otra intención del PR fue la localización de la industria hacia el sur y suroriente señalando los límites de la ciudad; mediante la zonificación propuso crear un centro urbano adyacente a partir del Programa Nacional Fronterizo (PRONAF-1961), para promover el desarrollo económico⁷⁷ e integrar a las fronteras mexicanas, con el resto del país. Al comenzar los años sesenta la Comisión Mixta de Desarrollo Urbano Fronteriza, COMDUF, elaboró un nuevo Plan Regulador (1962) de la ciudad, para actualizar los planes reguladores de las ciudades fronterizas⁷⁸. Este plan propuso: zonificación coherente para el desarrollo de los usos de suelo, coordinación entre las diferentes dependencias federales y dar seguimiento a los planes reguladores.⁷⁹

El análisis sintético de Santiago (2013) revela que:

“...el diagnóstico incluyó el panorama poblacional, económico, demográfico, la contigua ubicación con El Paso, Texas, y su vínculo con la economía nacional. El análisis señaló que la ciudad paseña tenía una estructura productiva mucho más consolidada y existía por tanto una evidente desigualdad de las economías de las ciudades; por ejemplo, el ingreso per cápita de un paseño era de 25 mil pesos, tres veces más que el de un juarense, por lo que, el 60% de las transacciones económicas de los inversionistas juarenses se hacían en el mercado estadounidense. Esto revela que las diferencias entre ambas ciudades tienen un referente de desarrollo desigual desde la base normativa y de planeación; con casi setenta años de diferencia, se puede inferir que el inicio de la planeación en la ciudad es tardío y se observa en dicha diferencia” Santiago (2013).

Con el PIF (1965) se dio un paso radical al instalar la industria maquiladora, cuya localización fue aislada y dispersa. Así, con la creación del Parque Industrial Bermúdez, inicia una etapa de

⁷⁶ Urgía realizar un estudio sobre las aguas pluviales, la dotación de áreas verdes de acuerdo a un índice de densidad satisfactorio (90 a 110 hab/ha), así como el replanificar derechos de vía y patios de ferrocarril para alejarlos del núcleo de la ciudad, así como desviar la carretera Panamericana y crear un acceso directo a El Paso por el Puente Córdova (Américas) evitando la entrada al centro urbano.

⁷⁷ Mediante la promoción del comercio trasfronterizo, parques industriales, centros comerciales, hoteles, museos, escuelas, bibliotecas, ferias de libros.

⁷⁸ Antes elaborados por la Secretaría del Patrimonio Nacional, IMIP 2016

⁷⁹ Se propuso la creación de un organismo vigilante y encargado de la actualización de los instrumentos de planeación, para asegurar que los estados y municipios hicieran operantes los planos reguladores.

transformación del uso de suelo industrial de forma organizada y formal, creando también otros problemas por la falta de infraestructura adecuada que limitaban el desarrollo del sector industrial.⁸⁰ Por otro lado, la especialización de la estructura económica local generó inquietudes nuevas, por la creciente dependencia del empleo manufacturero que creaban las empresas extranjeras localizadas en la ciudad, y también, porque eran manifiestas otras privaciones de la dotación de bienes y servicios -electricidad, abasto de agua, oferta de vivienda- e infraestructura social y económica, demandadas por el crecimiento poblacional; incluso por preocupaciones por la creciente dependencia comercial y económica con El Paso, Texas.

Con este Plan dio inicio la zonificación de la ciudad e identificó centros y subcentros urbanos, localización de vivienda -por categorías de clases sociales-, comercios y servicios; y a las tierras de cultivo localizadas en el Valle con potencial para la creación de zonas habitacionales densas, protegiendo los terrenos fértiles utilizados para cultivo alimenticio. Se ordenó el tránsito vehicular mediante la desviación del transporte de carga hacia la Avenida Nuevo Casas Grandes, la descentralización de los servicios creando subcentros comerciales e instaurando cuatro complejos habitacionales hacia el oriente de la ciudad.⁸¹

En los años setenta hubo una seria congestión de demoras en la regularización del suelo, insuficiencia de servicios públicos básicos y una elevada tasa migratoria, lo que estimuló la atribución de obligaciones para apoderar el fraccionamiento de la tierra, construir vivienda y edificar establecimientos comerciales, de servicios o parques industriales. En esta etapa se actualizó del Plan Regulador de 1971, que fue considerado deficiente al promover el crecimiento hacia el oriente, sin considerar las precarias zonas del sur y poniente de la ciudad, las cuales se habían expandido por las continuas invasiones de tierra con extensos espacios baldíos (Santiago, 2013).

En 1979 se elaboró de nuevo el Plan de Desarrollo Urbano y ajustado en 1984, en este plan se buscó mejorar la infraestructura física que diera fluidez a la ciudad, debido a la polarización de sus zonas por estratos socio económicos, por un lado, la consolidación del nororiental -con la población de

⁸⁰ IMIP 2016, Plan de Desarrollo Urbano.

⁸¹ La influencia del modelo de ciudad jardín se reflejó en la propuesta de la imagen urbana con zonas arboladas (aprovechando las acequias). La relevancia del PRONAF decayó hasta que se suspendió después de 1971.

mayores recursos- y por el otro, el atraso del poniente de la ciudad donde se establecía la población con mayores carencias, en particular los obreros y población marginada.

En este Plan, la zona poniente fue establecida como área de alto costo para el desarrollo, abandonándola de los proyectos urbanos. Así, el plan orientó el crecimiento hacia el sur y suroriente; zonas denominadas de mayor conveniencia y posibilidad de dotación de infraestructura urbana y de servicios, con menores costos de urbanización; dado que la zona proyectada era de propiedad privada no constituía un problema para su regularización. Sin embargo, en la actualización del Plan (1984) no se consideró de forma adecuada ni la dotación suficiente de agua ni la movilidad eficiente de la población ahí localizada, aun y cuando, proponía mejorar las condiciones del traslado y las del medio ambiente.

El crecimiento y la dispersión de la mancha urbana continuó hacia dos vertientes; hacia el oriente con mayor grado de consolidación y ocupación de las tierras agrícolas del Valle de Juárez; y poniente con la construcción de viviendas con rezago en infraestructura, de ahí la definición de estrategias como: promover fraccionamientos municipales en sitios cercanos a industria y transporte, incrementar la participación del sector público en la producción de vivienda, diversificar programas de vivienda para no asalariados y para fomentar la auto construcción en las zonas de reserva⁸², dotando de infraestructura y equipamiento progresivos para evitar el aumento prematuro del valor del suelo urbano.

El Plan buscó organizar el tejido de la estructura vial, hacer coincidentes los movimientos fronterizos con los accesos interregionales y la movilidad local, garantizar el turismo de los flujos entre puentes internacionales y asegurar la instalación de las industrias con reducida huella de carbono para el entorno urbano; impulsar la infraestructura educativa, mediante la construcción de 13 centros educativos (8 primarias, 4 secundarias y una preparatoria) y tres centros de abasto, en particular la zona poniente. Guadalupe Santiago refiere con claridad que,

⁸² El Plan pretendía construir fraccionamientos populares de vivienda progresiva para la población de escasos recursos, promover la construcción de 3,272 viviendas con participación pública y privada, y el mejorar 7,000 viviendas deterioradas ubicadas al poniente de la vía del ferrocarril; y canalizar ocho arroyos de la zona poniente (IMIP 2016).

“... El PDDU de 1979 representó un esfuerzo analítico con el que se pretendió conocer la problemática urbana, por medio del control del crecimiento urbano, aunque distó de ser realista. La ciudad su estructura y funcionamiento fue adquiriendo forma sin ningún control por parte de las autoridades de cualquier nivel. En cambio, nunca pesaron más los intereses de los colonos que los de los propietarios de la tierra, inversionistas, de las inmobiliarias y de líderes políticos. La falta de normatividad e instituciones que asumieran el control de la planeación de la ciudad propició una urbanización insuficiente y una economía local a la deriva. Descendió el bienestar de la población menos favorecida que se vio obligada a enrolarse en organizaciones políticas para exigir la cobertura de sus demandas” (Santiago, 2013).

La actualización del Plan de 1984, hizo una réplica de los problemas del desarrollo urbano, dando una clara visión de que los esfuerzos por contener la expansión de la mancha urbana no se habían logrado durante las administraciones municipales en turno, quizá entre los aspectos innovadores fue establecer las medidas de densificación de las zonas habitacionales con una densidad promedio de 120 hab/ha, establecer programas de saturación del perímetro urbano, intensificar las estrategias de acopio de recursos para la obra pública y dar seguimiento a los instrumentos de planeación, que no existían en los Planes previos.

El Plan de Desarrollo Urbano (PDU, 1989) planteó reorganizar las estructuras urbana y administrativa, que acompañaran también el basamento para la organización de la ciudadanía, aprovechando la infraestructura existente, los recursos humanos y naturales. No obstante, este Plan dejó claro en su diagnóstico que la planificación del desarrollo urbano de los años previos no había logrado los propósitos de mejorar, controlar la expansión de la mancha urbana, ni la organización de los recursos. El desorden urbano, la baja densidad poblacional y bajo poder adquisitivo fueron parte de los problemas crónicos, de ahí que se pensara en la diversificación de las actividades productivas, asumiendo que el empleo maquilador no daría suficiente impulso al crecimiento económico local, por la baja derrama económica que dejaban los salarios de la industria maquiladora; por ejemplo, la baja capacidad adquisitiva de los trabajadores para adquirir una vivienda nueva.

Fue advertido un cúmulo de problemas derivados del modelo maquilador en el PDU de 1989. No obstante, ratificó la vocación industrial e impulsó los servicios, abandonó el agrícola. La inversión fue orientada hacia la creación de infraestructura industrial -nuevos parques industriales-⁸³, favoreciendo bastante al sector de la construcción, exentándoles la obligación de crear infraestructura urbana y equipamiento.⁸⁴

La normatividad del municipio se fortaleció con las reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) y con el artículo 115 de la Constitución. Estas leyes le otorgaron mayor responsabilidad y poder para incidir en las intervenciones urbanas y el ordenamiento territorial, pero también le sumó compromisos de acopio de recursos públicos para financiar su desarrollo urbano, acompañado de serias deficiencias administrativas.

Ante los cambios, Ciudad Juárez enfrentó problemas como falta de capacidades de planeación, -los PDU estaban supeditados a las planeación nacional- pues no existía un proyecto, ni mecanismos de recaudación propios que financiaran el desarrollo local. Además, con la gran concentración poblacional de bajos recursos se había gestado un grave problema urbano, bajo el modelo maquilador se creaban muy pocos empleos bien remunerados, demandando solo trabajadores de baja calificación y baja escolaridad, cuyos salarios bajos no crearon potencial de consumo.

En conjunto, la acumulación de problemas del desarrollo urbano y la incapacidad para solucionarlos, dibujaron un panorama complejo, cuyas aristas dejó ver una clara segmentación de la población y de la ciudad por la falta de dotación de servicios e infraestructura a sus pobladores; mientras la zona oriente crecía y se consolidaba; la zona poniente fue declarada insostenible para mejorarla, abandonada, redujo las posibilidades de desarrollo de miles de pobladores que se asentaban en la zona, en principio por obreros.

⁸³ Sólo estaba contemplado el parque o fraccionamiento industrial con una superficie mínima de 20 ha y edificios para maquiladora con un límite de tres mil m². aun con las modificaciones a la normatividad se agregó la posibilidad de crear parques de 10 ha, micro parques de 2 a 10 ha y edificios para maquiladora mayores a cinco mil metros cuadrados.

⁸⁴ “...se indica que uno de los beneficiarios de la autorización de maquiladoras aisladas fue la compañía Lintel, donde el accionista mayoritario era Federico Barrio, hermano del exalcalde Francisco Barrio. En su momento Héctor Murguía refirió un hecho que se volvería común en esta administración pública y en los siguientes trienios municipales: la injerencia y participación activa de los empresarios en proyectos privados esbozados por los fraccionadores de tierra que estaban incluidos en los planes de desarrollo urbano” Santiago (2013).

Algunos diagnósticos urbanos revelaron que el crecimiento y problemas sociales en Juárez la definieron como una ciudad paradójicamente fragmentada y polarizada, por la coexistencia entre la vigorosa industria maquiladora, la pobreza de sus habitantes, aumento de la economía informal y la delincuencia, como resultado de los procesos de globalización económica y la ineptitud gubernamental para reducir los costos sociales de la integración (Carrillo, 1991; Loera, 1990; Guillén, 1990). También observó un contexto urbano trazado por un extenso proceso de debilitamiento de la cohesión social, atribuible a la falta de políticas sociales que propiciaran relaciones sociales equilibradas (Padilla, 2014).

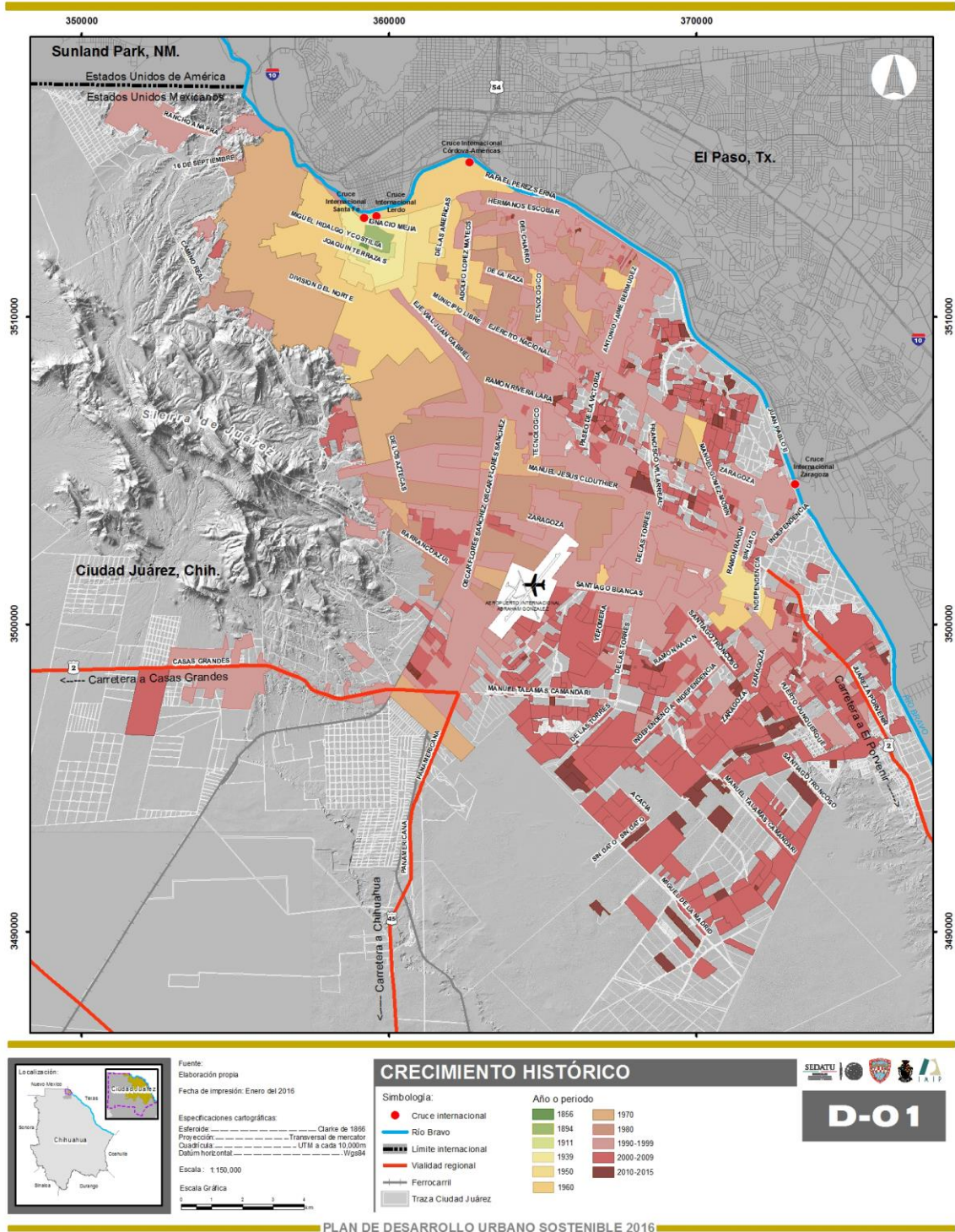
Asimismo, Santiago (2013) revela que

“...a corto y mediano plazo, las reservas territoriales marcadas en los planes de desarrollo fueron bocetos gráficos que sólo sirvieron para mostrar el área de ocupación futura de la mancha urbana, desde luego, con una consecuente revaloración de terrenos aledaños. En la práctica el suelo reservado como espacios de tierra barata para garantizar la dotación de lotes o vivienda a los sectores de la población de bajos recursos se fue ocupando o vendiendo al mejor postor. Se puede afirmar que fue la especulación avalada en los planes de desarrollo la que provocó que la mancha urbana de Ciudad Juárez se haya expandido más allá de las necesidades reales que exigía el incremento demográfico”.

El último ajuste de la planeación del siglo XX se realizó en 1995, el PDU reiteró en su diagnóstico los rezagos creados por la urbanización, la persistente y desordenada expansión de la mancha urbana⁸⁵, así como los crecientes problemas sociales que vivía la población en general. En este Plan, se propuso elevar el nivel de bienestar de los habitantes, ordenando de manera racional el crecimiento físico-espacial, controlar y optimizar los recursos disponibles y mejorar, conservar y preservar el ecosistema de la zona. El énfasis sobre el cuidado del medio ambiente de este PDU era paradójico, por un lado, era influenciado por políticas nacionales e internacionales para elevar esfuerzos y compromisos en mejorar el medio ambiente, y por otro, no contenía medidas suficientes para instalar industrias “limpias” en la localidad.

⁸⁵ Esta se expandió muy rápido con la vivienda en zonas irregulares que constituían el 43% de la superficie de la mancha urbana de ahí que la infraestructura y servicios básicos eran muy deficientes en áreas más costosas, además del crecimiento de la industria, ocasionando procesos migratorios. Fuente: Plan de Desarrollo Urbano 1995, IMIP.

1 Mapa 3.4.1.1 Crecimiento Histórico de Ciudad Juárez 1856 - 2015.



Fuente: IMIP, Plan de Desarrollo Urbano 2016

Los rezagos en materia de normatividad, en el desenvolvimiento de las capacidades técnico-profesionales y la falta de organismos especializados para llevar a cabo los planes era evidente, ningún nivel de gobierno logró hasta entonces organizar de forma coordinada los esfuerzos de administración, ni de la eficiencia financiera.

Nuevas estrategias para mejorar la imagen urbana, redistribuir las actividades, elevar la eficiencia y dosificar los usos de suelo mediante cambio normativos, fueron asentadas en el PDU 1995, con el objeto de alcanzar una configuración compacta del territorio y dotar a la ciudad de suelo patrimonial,⁸⁶ y promover el sistema de transporte público eficiente.

16 Cuadro 3.4.1.1 **Crecimiento histórico de Ciudad Juárez** 1950-2015

Año	Población	Superficie (Has.)	Densidad (Hab/Ha)	Incremento (Has.)	Núm. de Has. Anuales
1950	122566	909.22	153.21	530.08	48.19
1960	262119	3064.37	215.08	2155.15	215.52
1970	407370	5899.63	97.13	2835.26	283.53
1980	544496	10795.11	60.63	4895.48	489.55
1990	789522	14049.30	65.17	3254.19	325.42
1995	995770	15363.74	56.42	1314.44	262.89
2000	1208498	20553.00	58.8	5189.26	1037.85
2005	1301452	22684.77	57.37	2131.77	426.35
2008	1371494	30052.89	42.00	7368.12	2456.04
2010	1,332,131	30,605.49	43.16	7,920.72	1584.14
2015	1,391,180	32,119.57	41.82	1,514.08	302.82

Fuente: Elaborado con datos de PDU 2010 y PDUS 2016, IMIP

Para el año 2003, los resultados no solo no habían mejorado sino además se ahondaron; expertos señalaron que aún no se lograba cubrir el territorio abierto propiciado por el crecimiento de 1960, cuya expansión de la mancha urbana había llegado a 3000 has, en 1995 se había quintuplicado alcanzando más de 15 mil has y reduciendo la densidad poblacional de 215 hab/has a 56 hab/has, siguiendo la lógica del mercado inmobiliario cuya liberalización facilitó la mercantilización de los

⁸⁶ La ciudad no contaba con reservas de suelo para reorientar de forma organizada y planificada su crecimiento y erradicar el esquema de invasión-regularización.

ejidos y la especulación de la tierra, de ahí que para el 2003 la extensión de la mancha urbana superaba las 20 mil has. Ver mapa 3.4.1.1

Los resultados de crecimiento urbano son evidentes, aumento exponencial de la población y expansión y dispersión de la mancha urbana se observan en el patrón de crecimiento físico de la ciudad antes del año 2000. (Ver Mapa 3.4.1.1) Entre 1950 y el 2000 el incremento acumulado en hectáreas fue de 20,173 has, con incremento medio anual de 403.5 has.; la tasa de crecimiento promedio anual de la población entre 1990-2000 fue de 1.0%, en tanto que la densidad poblacional se redujo de 59 a 41.8 habitantes por ha. Ver cuadro 3.4.1.

Sin embargo, el patrón de crecimiento cambió de forma significativa después de este periodo. Los datos del 2000 al 2015 revelan que hubo un freno significativo en el crecimiento poblacional en tanto que la mancha urbana tuvo un crecimiento expansivo, exponencial y disperso. (Ver Mapa 3.4.1) En comparación con el periodo anterior se observa que entre el 2000-2015 el incremento acumulado en hectáreas fue de 18,934 has, con incremento medio anual de 1,262.3 has. y la tasa de crecimiento promedio anual de la población entre 2000-2015 fue de 5.3%, en tanto que la densidad poblacional se redujo de 153 habitantes por hectárea hasta 59. Ver cuadro 3.4.1.

3.4.2 Los Planes de desarrollo en el nuevo milenio.

Al iniciar el nuevo milenio Ciudad Juárez alojaba al 74.02% de toda la población migrante al Estado de Chihuahua, se había convertido en un fuerte polo de atracción de población de muchos estados del país, además de enfrentar una de las más fuertes crisis de empleo derivada de las crisis estadounidenses, debido a la alta dependencia que se tenía con la industria maquiladora. Aunque una característica de las ciudades fronterizas es la codependencia en torno a las fluctuaciones económicas de ambos países este periodo generó grandes filas de desempleados que a la postre abandonaron sus casas pues con la pérdida del empleo -entre 2000 y 2003 se perdieron más de 83 mil trabajos- y del ingreso no pudieron continuar pagando sus créditos, la primera década del nuevo milenio representó una severa cuesta para la población y para el desarrollo de la ciudad.

Las características de los PDU's 2003 y 2010 no difieren de los planes anteriores, en esencia porque plantea los mismos problemas, solo que acrecentados debido a los rezagos estructurales que se dibujaban con las recurrentes crisis económicas, además de una persistente caída de los salarios, se observó los crecientes y graves problemas de inseguridad pública, la delincuencia y la violencia contra las mujeres.

Los planes reiteraban entre sus estrategias la urgencia de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía; la dotación de infraestructura, equipamiento, seguridad pública. El discurso de los PDU's en el nuevo milenio, proponían una visión de ciudad sustentable, es decir, racional en el uso de sus recursos, incluyente, con capital social como motor del desarrollo; planeada económica y territorialmente, fortalecida en sus actividades de origen y a la vez diversificada; eficiente, efectiva y transparente en su administración pública; regional e integrada de forma binacional, con una población con acceso a la educación de calidad y en general una ciudad saludable.

La integración de la planificación participativa y estratégica se revelan en las propuestas de los PDU's 2003-2010 y en los diversos estudios sobre la ciudad⁸⁷, se insiste que la elaboración de planes y programas debería contener las necesidades manifiestas desde la ciudadanía, ya que, si éstas se conocían, el ayuntamiento en turno se “comprometería” con la realización de acciones para resolver la problemática.

Dicha participación ciudadana en las consultas para la elaboración de los PDU generaron una nueva óptica sobre los problemas de la ciudad, sin embargo, la planificación del desarrollo se centraba en el ámbito físico; por ejemplo, se propuso lograr lo anterior por medio de la política de regeneración urbana de los espacios públicos, infraestructura, conservación de zonas paisajísticas, históricas y/o naturales; y atender las demandas de crecimiento territorial incorporando de forma progresiva nuevos predios al desarrollo urbano, pero por otro lado, para abatir la expansión se propuso una estrategia de densificación en zonas con infraestructura subutilizada y la ocupación de baldíos.

Lo revelador del análisis de la planeación del desarrollo urbano es que las capacidades diagnósticas han sido buenas, pero paradójicas, pues los planes parciales, programas, estrategias y acciones, incurrir en fallas e ineficiencias. Los resultados y operación de los planes conceden razón a los

⁸⁷ Sin embargo, ello no era novedad, tal como lo revela Padilla et. al. 2014 “En las últimas dos décadas se han originado foros públicos, consultas ciudadanas, opiniones de directivos empresariales de organismos como la CANACINTRA, AMAC, COPARMEX, etc. Se han constituido instancias desde la sociedad civil como Plan Estratégico de Juárez, Consejo Ciudadano por el Desarrollo Social, el Movimiento Pacto por la Cultura y reciente, la iniciativa del gobierno federal con el Programa Todos Somos Juárez. También instituciones como el IMIP han sido creados para planificar y direccionar el crecimiento en Juárez... La mayoría de ellos han zonificado la ciudad para su mayor comprensión. Para más información ver el PDU-2003 y 2010, “La Realidad social de Juárez”, de Jusidman y Almada (2007), Movimiento Pacto por la Cultura, Plan Estratégico A.C (2003) y el Programa Todos Somos Juárez (2010).

investigadores al reflexionar sobre la débil integración y cohesión institucional para elevar la eficiencia sobre el uso de los recursos escasos.

A manera de sumario, la planificación del desarrollo urbano en Ciudad Juárez adoleció en sus inicios de marcos normativos y capacidades técnico-profesionales para integrar el conjunto de elementos necesarios para reconocer las necesidades de la ciudad es decir de la infraestructura física, económica y social que permitiera dar sustento a su desarrollo. Entre otros aspectos, los planes fueron incorporando de modo paulatino los problemas de rezago en vivienda, equipamiento, deficiencias e ineficacias de administrar los recursos públicos existentes, falta de capacidad para llevar a cabo los planes y programas propuestos en los planes, que permitieran armonizar la ciudad a partir del aprovechamiento de su infraestructura, y que la ciudad reasumiera su función de facilitar la seguridad ciudadana y el desarrollo de la actividad económica.

Así, el rezago en infraestructuras y equipamientos sociales fue atenuado de manera parcial porque, desde la administración pública, el acento se otorgó en los incentivos para el desarrollo de la industria maquiladora al dotarla de infraestructura, pero a la vez se toleraron o inclusive incentivaron prácticas económicas especulativas y rentistas, que provocaron la expansión rápida, desordenada y dispersa de la mancha urbana (Padilla, et. al. 2014).

3.4.3 Conformación de la morfología y la estructura urbana

Los esfuerzos de planeamiento de la ciudad fueron acompañados por las políticas de desarrollo urbano federales y estatales e incidieron de forma sustantiva en la composición de los PDU's. No obstante, Ciudad Juárez gestó en los últimos cuarenta años un acumulado de problemas difíciles de atender, dar seguimiento, evaluar y resolver; de lo cual se pregunta ¿cómo está conformada y estructurada la ciudad?

Los análisis espaciales del desarrollo de Ciudad Juárez ofrecen diversos hallazgos para reconocer la transformación morfológica y estructura urbana ocurrida a la ciudad, a partir de las decisiones de la política pública del desarrollo urbano y la planificación de esta, así como las afectaciones en la población de algunos sectores de la localidad.

La ciudad ha transitado por diversas etapas de transformación urbana en la cual se revelan cambios significativos, de acuerdo con Fuentes (2001) y Gutiérrez (2009), la estructura urbana de esta localidad se encuentra en transición de monocéntrica a multicéntrica. Entre los argumentos de esta

afirmación se encuentran, el agotamiento de las economías de aglomeración del centro histórico, la gran expansión de la mancha urbana ocasionada por el crecimiento de áreas habitacionales e industriales a una gran distancia del centro y a la redefinición de las áreas de mercado del sector terciario han sido los principales artífices de dicha transformación. En este proceso está presente la descentralización del comercio y los servicios hacia zonas alejadas del centro tradicional que tienen fácil y buen acceso e infraestructura, lo que provocó la formación de nuevos centros y subcentros.

Con la formulación del PRONAF el crecimiento de la ciudad se orientó hacia la zona del puente libre Córdoba Américas donde se amplió la cantidad de actividades económicas en esencia de servicios, aprovechando las facilidades de movilidad generada por las nuevas vialidades creadas en la zona, de la cual se observa la formación de un primer subcentro que más tarde se consolidó como un nuevo centro en la ciudad.

La nueva etapa de transición de la estructura urbana pasó de duo-céntrica a multicéntrica, fue durante la década de los noventa, cuando el sector terciario modificó su patrón central de localización, aunque continuó compitiendo por las habituales áreas centrales, también se dirigió hacia los centros de barrio en búsqueda del grueso de los consumidores locales.

El estudio de Fuentes (2001) revela que:

“...el sector terciario inició un proceso de descentralización hacia las zonas habitacionales densamente pobladas, localizadas en el noreste y suroeste de la ciudad, debido a los efectos de la distancia y la deficiente comunicación entre los centros principales y los de barrio; la generación de mayor competencia entre cadenas de autoservicio locales y nacionales por un mayor número de consumidores, hizo que los comerciantes abrieran sucursales en otras nuevas áreas, la estrategia se apoyó en la localización de plazas de comercio cercanas a parques industriales y de las zonas de vivienda; y también por el debilitamiento de las economías de aglomeración del centro histórico, dado el congestionamiento vehicular, falta de espacios de estacionamiento, contaminación auditiva y del aire; deficiente transporte público, etc. la combinación de todos estos elementos derivó en la formación de nuevos subcentros”.

En 1993, Ciudad Juárez tenía dos centros principales, los cuales concentraban el 26% del empleo del sector terciario y ocupaban tan solo el 4% de la superficie de la ciudad, con una densidad de empleos promedio de 30 por hectárea. En el mismo año, los centros ampliaron sus áreas de mercado respecto a 1989. El centro histórico ocupó 232 hectáreas, es decir, incrementó su tamaño casi al

doble; y el nuevo centro tuvo un gran crecimiento, ya que pasó de 90 a 446 hectáreas, lo que significó una expansión de cinco veces el tamaño de 1989. El centro histórico, mantuvo la mayor densidad de empleos (118 por hectárea) de toda la ciudad, producto de la fuerte interacción transfronteriza, tan solo la afamada Avenida Juárez concentró 4119 empleos, representando el 20% del total en ambos centros, pero, su primacía estaba en riesgo por el envejecimiento de la infraestructura.

No obstante, este centro continuó asumiendo funciones centrales, esto es, actividades que tenían grandes áreas de mercado, como servicios culturales, venta de productos al menudeo y actividades administrativas.⁸⁸ En los años noventa la estructura intraurbana local sumaba tres nuevos subcentros, los cambios se explican por la redefinición de las áreas de mercado del sector terciario, dado el gran crecimiento poblacional fuera de las tradicionales áreas de mercado, la distancia y la deficiente comunicaciones. (Fuentes, 2001).

En síntesis, estructura intraurbana de Ciudad Juárez mostró la presencia de dos centros principales en los años noventa, aunque con igual jerarquía urbana, operaban con funciones diferentes, en especial por las distintas actividades económicas, áreas de mercado, desigual densidad poblacional y distinta capacidad de compra de sus principales consumidores. Las orientaciones del crecimiento para el año 2000, se crearon tres nuevos subcentros que se localizan fuera de las tradicionales áreas centrales, pero en zonas de fácil acceso y buena infraestructura.

Como se vió, los principales factores del proceso de descentralización de las actividades terciarias han sido el agotamiento de las economías de aglomeración en el centro tradicional (debido al congestionamiento vehicular, la falta de espacios para estacionamiento, el deficiente transporte público, etc.), la escasa comunicación vial entre los centros de barrio y el centro principal, la distancia entre ambos centros, el gran crecimiento de la mancha urbana, etcétera. Para ese momento se observó que la nueva estructura intraurbana planteaba retos para el manejo de la ciudad en el futuro inmediato, por lo que señala que se deberían analizar los beneficios y/o desafíos de contar con una estructura multicéntrica, para así reforzarla o modificarla mediante el uso de herramientas de planeación urbana acordes a las necesidades de toda la población (Fuentes, 2001).

⁸⁸ En 1993, del total de empleos en la rama de restaurantes, bares y centros nocturnos, esta zona concentró el 20%. Las ramas de comercio de productos alimenticios y no alimenticios al por menor participaron con el 21% y el 31%, respectivamente, y en el sector de los servicios culturales el centro concentró el 20% de los empleos.

3.4.4 Algunas conclusiones acerca de la expansión y del crecimiento urbano.

El consumo de tierras en Ciudad Juárez como un todo ha superado el crecimiento de la población, de acuerdo con las tendencias generales del uso de la tierra en diferentes regiones fronterizas México lo que se observa en la disminución de las densidades.

Este patrón de reasentamiento humano ha resultado en la fragmentación de áreas naturales y la pérdida de tierras de cultivo o bien de las reservas ecológicas para el caso de Ciudad Juárez, este fenómeno de cambio de uso de la tierra se evidencia en la reconversión del Valle de Juárez que en otras épocas fueron los campos de cultivo del algodón y suelos de agostadero para la reproducción del ganado vacuno.

Entre las consecuencias ocasionadas por el desmedido crecimiento de la mancha urbana se encuentran una cantidad importante de lotes baldíos, espacios vacíos, lugares que se han convertido en sitios de asalto e inseguridad para la población que habita en las zonas más alejadas de la ciudad y que son una realidad cotidiana urbana. Estos espacios han tenido un incremento sostenido durante más de cuatro décadas.

Una mirada a esta expansión se hace evidente en el 2003 cuando el porcentaje de lotes baldíos en la mancha urbana era del 11.13%, en el 2006 se incrementó hasta 4375 lotes baldíos dentro de la mancha urbana (Romo, 2006). Para el año 2010 con la incorporación de nuevas áreas al municipio, el porcentaje aumenta al 26.21% ocupando 9,160.47 hectáreas de la mancha urbana total (IMIP, 2010).

Estos lugares representan un problema urbano, económico, social, y de inseguridad para los habitantes. Como dato relevante se muestra que el 48.01% de los feminicidios 7 en la ciudad han ocurrido en intersecciones con lotes baldíos, Cervera y Monárrez, (2010), siendo además éstos los lugares donde los cuerpos de las víctimas son depositados. Estos lotes baldíos son superficies significativas que han permanecido como lunares que no se ocupan en corredores urbanos, zonas habitacionales, industriales, lo que causa una discontinuidad en el perfil urbano, así como dispersión (IMIP, 2010).

Otra consecuencia es atribuible a la lógica económica fomentada por la promoción de la industria maquiladora, asociada a la dispersión urbana y el afianzamiento de los procesos de fragmentación y segregación socio-espacial.

Las acciones políticas fueron en dirección contraria a las propuestas de planificación urbana, debido a la presencia de intereses privados y empresariales esencialmente antagónicos e influidos por alianzas y acuerdos velados con políticos, funcionarios y líderes de partidos políticos al frente de los gobiernos municipal y estatal.

Al respecto Padilla et. al.(2014) señalan que sobre este fenómeno existen diversas evidencias: "... a principios de los noventa, fue la expropiación y urbanización de los vastos terrenos del llamado Lote Bravo, ubicado en el sur de la ciudad, promovidas por Francisco Villarreal (PAN, 1992-1995); otro, a fines de esa misma década, la venta del predio de San Jerónimo (de 34 mil hectáreas) ubicado en el norponiente del municipio, al empresario Eloy Vallina, durante el sexenio de Patricio Martínez (PRI, 1998-2004) y su posterior apertura al plan de desarrollo urbano durante el sexenio de José Reyes Baeza (PRI, 2004-2010) y administración municipal de Héctor Murguía (PRI, 2004-2007). También ejemplo de ese tipo de políticas que toleran o estimulan la especulación urbana, fue el impulso a vastos proyectos de vivienda de interés social en el oriente y suroriente de la ciudad, como ocurrió en Riveras del Bravo en el sexenio de Patricio Martínez, que fueron justificados para abatir el rezago de vivienda que existía hasta entonces, pero "delineados" para favorecer a los industriales de la construcción y el incremento de la renta del suelo.

Capítulo 4 Agentes, redes y decisiones

La comprensión de los elementos de interacción de las redes es el propósito de este capítulo; como ya se ha mencionado las redes político-económicas están constituidas por la forma cómo actúan y se articulan los agentes, el territorio, los recursos y los intereses.

Dado que las capacidades de agencia representan aquellas acciones que llevan a cabo los agentes y que inciden en las decisiones que transforman a la ciudad mediante el ejercicio del poder en las intervenciones urbanas, a su vez las redes pueden desarrollarse a través de los diferentes tipos de relaciones basadas ya sea, en los compromisos, la colaboración, la cooperación y/o los conflictos, de ahí que los agentes del ámbito político-económico sean los informantes clave para la investigación⁸⁹.

Las preguntas esenciales del capítulo son ¿Cuáles son las principales características que definen a los agentes informantes como tomadores de decisiones? ¿Quiénes tienen una posición de poder o privilegio para incidir en la toma de decisiones en las intervenciones urbanas de Ciudad Juárez? y ¿Cuáles son las condiciones que posibilitan el ejercicio del poder de los agentes? ¿Cómo inciden las redes en la toma de decisiones? para dar respuesta a estos cuestionamientos se analizan los resultados de las entrevistas realizadas a los agentes informantes clave⁹⁰, las cuales se orientaron sobre tres ejes principales.

En el primer apartado de este capítulo se responde a la pregunta sobre ¿cuáles son las principales características que definen a los agentes informantes como tomadores de decisiones? por medio de la identificación de los rasgos que distinguen a los agentes tomadores de decisiones dentro de los grupos mediáticos, ello, a partir de una caracterización sociodemográfica y trayectorias del perfil político basado en la información recabada en las entrevistas a los agentes informantes clave (AIC's).

⁸⁹ Dichos agentes fueron seleccionados bajo los parámetros conceptuales definidos en el capítulo teórico y utilizando el método cualitativo del análisis de redes sociales. En esencia, entre aquellos personajes que hubieran realizado funciones públicas y/o privadas -como el ser funcionario público, representantes de organismos profesionales e institucionales- cuyas acciones de gestión y agencia hubieran estado relacionadas con la toma de decisiones del desarrollo urbano de Ciudad Juárez dentro del periodo 1990-2016.

⁹⁰ De acuerdo con la lista establecida en el capítulo metodológico se planteó realizar las entrevistas semi-estructuradas dirigidas a tomadores de decisiones en el contexto del desarrollo urbano de la ciudad a partir de un conjunto de 170 informantes clave, entre ellos funcionarios públicos y representantes de organizaciones e instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil.

En el segundo apartado se establece el perfil de los agentes capaces de ejercer poder para hacer valer intereses determinados (como ganancias, beneficios y relaciones de poder) a partir de determinadas posiciones de privilegio máxime en instituciones con responsabilidades en el gobierno de la ciudad, tales como los presidentes municipales, los regidores del cabildo, los funcionarios públicos de alto nivel, los agentes que fungen como asesores de los tomadores de decisiones y los miembros de los diversos organismos de consulta como los Consejos de Planeación.

El tercer apartado responde a las preguntas de ¿Cuáles son las condiciones que posibilitan el ejercicio del poder de los agentes? ¿Cómo inciden las redes en la toma de decisiones? mediante el análisis de redes y establecimiento del tipo de vínculos existentes entre los agentes y los posibles grupos de redes. Con apoyo del análisis de las redes sociales (ARS) se identificaron los elementos esenciales de una red de poder político-económico local de la cual parte el análisis y conformación de la red.⁹¹

En el cuarto apartado se plantean algunos hallazgos relacionados con las redes y su intervención en la toma de decisiones para el desarrollo urbano y que son preliminares para entender la integración de las ideas sobre la expansión e intervenciones urbanas a partir de las percepciones de la red político-económica local.

4.1 Caracterización de los agentes tomadores de decisiones

Como se ha señalado en el capítulo dos, los agentes informantes clave (AIC's) conformaron un grupo de 18 personas, este conjunto representa a una parte de los tomadores de decisiones locales y se identifica como la red político-económica local.

Ante la pregunta de ¿Cuáles son las principales características que definen a los agentes informantes como tomadores de decisiones? se encontró que en este grupo algunos de sus rasgos sociodemográfico tales como el hecho de que la gran mayoría fueron varones, pues del total el 94%

⁹¹ Esto a partir de las interacciones ocurridas entre los agentes- y las acciones de intervención urbana, mediante el uso de software especializado en el análisis de las redes sociales (UCINET 6.6.3).

son hombres y 6% mujeres; la participación de las mujeres en la toma de decisiones en general es baja; pues entre el conjunto de posibles agentes informantes clave la minoría eran mujeres.

Así mismo, se observa que el conjunto se compone por personas adultas todas mayores de cuarenta años, lo que habla de que los jóvenes talentos no están en estas cúpulas de poder, pues el promedio de edad de los entrevistados es de 59 años, el más joven de los tomadores de decisiones tenía 41 años y el más longevo 75 años; posiblemente como resultado de esta característica etaria, se derive que el 82% de los hombres sea casado, en tanto que las mujeres es el 100%.

Esta red tiene como peculiaridad contar con recursos cognitivos y en algunos casos altamente especializados, pues en su totalidad el conjunto reveló tener escolaridad profesional; en el caso de las mujeres el 100% contaba con doctorado, en tanto que los varones 35 % tenían licenciatura, 41% maestría y el 24% indicó poseer un doctorado.

Las tendencias de especialización profesional que revelaron poseer los AIC's se distribuyen de la siguiente manera: el 39% es arquitecto(a), otro 33 % es ingeniero(a); 11% son economistas, otro 11% contadores públicos y el restante 11% son abogados. Los informantes con doctorado refirieron su especialidad dentro del área del urbanismo (Ver cuadro 4.1.1).

17 Cuadro 4.1.1 **Características Socio demográficas de los Tomadores de Decisiones**

Características	Mujeres	Hombres
Promedio Edad	59	59
Rango min/máx	41/75 años	
Sexo	6%	94%
Estado Civil		
	Casado	100%
	Soltero	0
Escolaridad		
	Profesional	0
	Maestría	0
	Doctorado	100%
Área de conocimiento		
	Arquitectos	39%
	Ingenieros	33%
	Economistas	11%
	Abogados	11%
	Contadores Públicos	11%

Fuente: *Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017)*

Este patrón es muy similar a los expresado por los estudios referidos en el capítulo uno sobre las tendencias de los tomadores de decisiones en el desarrollo urbano y conformación de las ciudades,

en los que se admite que los arquitectos e ingenieros tienen una fuerte injerencia en el diseño y construcción física de la ciudad. Aunque las profesiones relacionadas con la administración, planeación y gestión son representadas por los roles que juegan tanto contadores, abogados y economistas. Lo anterior permite inferir que el modelo cognitivo que da soporte al desarrollo urbano es de tipo tradicional, es decir, desde la orientación física del desarrollo urbano.

La trayectoria laboral y la experiencia acumulada de los AIC's revela la conformación de los agentes como tomadores de decisiones en las diferentes instancias públicas y/o privadas; por lo cual de este grupo se observa que el 28% fungieron como presidentes municipales, de los cuales el 80% son a la vez empresarios en diversas ramas de actividad económica, tal como el sector restaurantero, el sector inmobiliario, el sector industrial, y en negocios relativos a divisas, turismo y fabricación de muebles. Otros funcionarios también han desarrollado el perfil empresarial, del total de AIC's un 56% señalaron ser también propietarios de negocios en el sector de la construcción y el de servicios de consultoría del desarrollo urbano.

Además, desde estas trayectorias se observa que los agentes han escalado hacia los niveles más altos de la toma de decisiones, pues el 61% han sido miembros del Consejo Deliberativo del IMIP, instancia que como ya se señaló en el capítulo tres, juega un rol preponderante en el diseño de los planes de desarrollo urbano.

Así mismo, dentro de las organizaciones civiles y/o profesionales un 39% de los agentes ha desempeñado una función de presidentes o directores generales representando a alguna de estas organizaciones. Otro 39% de estos agentes reveló tener una trayectoria como académico y/o /funcionario en instituciones de educación superior, en tanto que, un 22% es consultor especializado en desarrollo urbano.

El perfil de estos tomadores de decisiones se complementó con la información referida en el segmento de trayectoria profesional, política y/o empresarial y en algunos casos del curriculum vitae que ofrecieron como información complementaria. De ahí que se observe que algunos miembros de este conjunto han realizado actividades en los diferentes ámbitos profesionales y desde las plataformas política, económica y social.

Otro aspecto, es el comportamiento del grupo dentro de la función pública, en ésta, el 94% de los tomadores de decisiones de la muestra declaró haber sido funcionario(a) en algún puesto de

gobierno, de los cuales 44% se desempeñó en el sector público del desarrollo urbano, otro 33% ha fungido como regidor(a) y/o, diputado(a) y/o senador(a), y un 17% ha colaborado en la función pública dentro del sector educativo del subsistema terciario. (Ver Cuadro 4.1.2)

18 Cuadro 4.1.2 **Perfil de los Tomadores de Decisiones**

Función	Porcentaje
Presidente Municipal	28%
Empresario/a	56%
Académico/a	39%
Consultor/a DES URB	22%
Miembros Consejo Deliberativo IMIP/JZ	61%
Representante Organización Civil	39%
Funcionario Público	94%
Des. Urbano	44%
Diputado/Senador/Regidor	33%
IES	17%

Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017)

La pregunta sobre la militancia política resulta vital para el análisis de la red, pues ello permite conocer desde la ideología o postura política cómo se perfila esta red político-económica, de ahí que se encuentre que dentro del perfil político, el 39% de los entrevistados mencionó su militancia política en el Partido de Acción Nacional (PAN); un 22% manifestaron ser afiliados al Partido Revolucionario Institucional (PRI), el 6% se declaró independiente y el 33% dijo no tener preferencia política alguna. Cabe advertir que estos datos refieren al estado actual sobre las preferencias políticas de los AIC's; algunos de ellos manifestaron haber militado en otro momento tanto en el PRI, en el PAN, como en el PRD. (Ver Tabla 4.1.3).

19 Cuadro 4.1.3 **Militancia Política de los Tomadores de Decisiones**

Partido	Proporción (%)
PRI	22%
PAN	39%
INDEP	6%
SP	33%

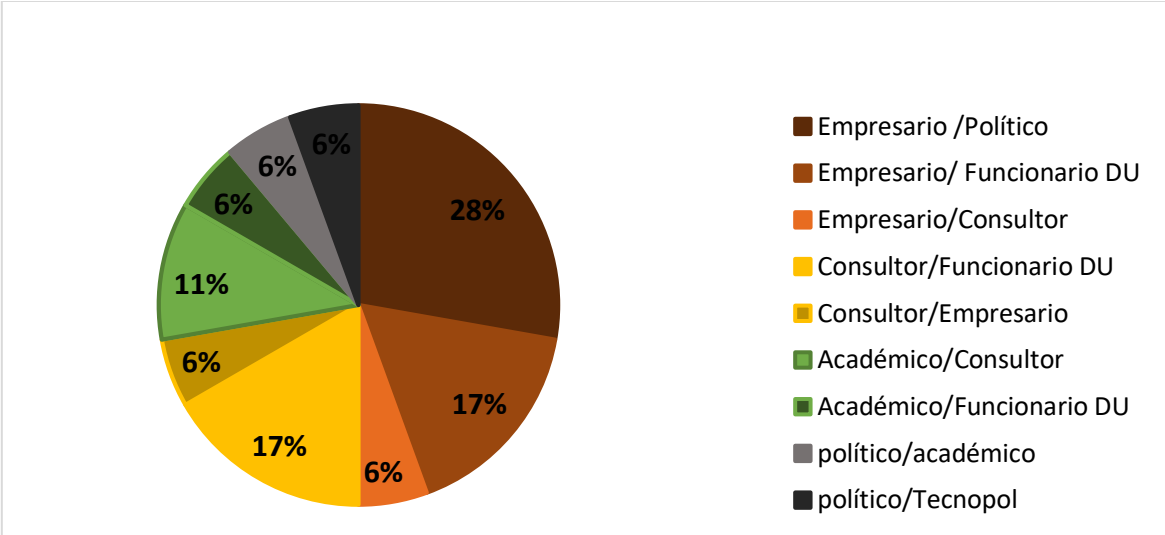
Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017)

Dentro del análisis del perfil de los AIC's, se observaron al menos cuatro ejes de escalamiento hacia las cúpulas de poder a partir de sus trayectorias como tomadores de decisiones. La primera y más recurrente es la trayectoria empresarial, se perfila desde una plataforma económica, en sustancia, desde el ámbito privado donde la mayoría ha participado en empresas propias y/o familiares para

luego continuar con la carrera política, cuyo basamento se encuentra en las cúpulas locales con escalamiento estatal y en menor medida nacional.

La segunda es la trayectoria de consultor, se trata de profesionistas especializados en el área del desarrollo urbano, que se han desempeñado como funcionarios de primer y segundo nivel y que además crean empresas propias en el ramo de la construcción y/o el mercado inmobiliario

1 Gráfica 4.1.1 Trayectorias del Perfil de los Tomadores de Decisiones



Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017)

La tercera trayectoria observada se despliega desde la plataforma académica, estos tomadores de decisiones tienen alto potencial en la formación de capital humano especializado y han acumulado un capital sociopolítico cuya participación vinculante se extiende desde las instituciones de educación superior (IES) y/o centros de investigación con las instituciones y organismos gubernamentales y las empresas; ya que la función de vinculación de las IES tiene como propósito promover el desarrollo y crecimiento de la sociedad en determinada región cuyos impactos se potencian a través de acuerdos de cooperación y colaboración.

La cuarta trayectoria ocurre desde la formación política del tomador de decisiones, este perfil del tomador de decisiones se construye a partir de las militancias político/partidistas, más que en el desarrollo de las vocaciones profesionales, -que en la localidad pareciera ser el de menor recurrencia-, lo que deja de manifiesto que los tomadores de decisiones locales edifican su capital socio-político desde las plataformas de partidos políticos y de las referencias familiares; pues parece

que este perfil es más bien heredado y aumentado por la formación técnico-profesional adquirida, lo cual, los conduce al aprovechamiento de un capital político, reconocidos como technopols (Ver gráfica 4.1.1.)

4.2 El perfil de los tomadores de decisiones en Ciudad Juárez

En este apartado se ofrece un referente normativo-positivo para comparar el perfil de los TD's e identificar y definir los rasgos que caracterizan a los tomadores de decisiones dentro de los grupos mediáticos, para responder a la pregunta ¿Cómo algunos actores en posiciones de privilegio y/o en instituciones con responsabilidades en el gobierno de la ciudad, son capaces de ejercer poder para hacer valer intereses determinados?

Como ya se mencionó en el capítulo uno, desde la perspectiva económica, las decisiones se toman por aproximación racional. Los estudios sobre ciencia política el proceso de tomar decisiones además de observar dicha racionalidad agrega el ejercicio del proceso político y el proceso de la construcción de las políticas públicas. Estos procesos ocurren en al menos tres lapsos, el primero se trata de la contienda política por alcanzar los más altos puestos formales de poder; que, en el caso de Ciudad Juárez, ocurre bajo un proceso electoral (sociedad democrática). En un segundo momento sucede el proceso de la política pública, en donde se desarrollan los procesos para el establecimiento de la agenda política y de los proyectos de interés público para las transformaciones urbanas y en una tercera fase se llevan a cabo los proyectos de intervención urbana discutidos en los diferentes niveles de gobierno para su aprobación y ejecución, (Olivarría, 2007).

A partir de esta perspectiva se reconoce que las intervenciones urbanas son parte de las políticas públicas y éstas se deciden desde la política por quienes han alcanzado de modo formal los más altos cargos de poder, además se advierte la existencia de una confrontación de intereses alrededor de las mismas, expresadas tanto de manera política como económica; también ratifica que las políticas públicas, al mismo tiempo, personifican el mandato político de los administradores públicos, quienes deben traducirlas en acciones implementadas con eficacia y efectividad por medio del aparato administrativo y normativo del Estado encaminadas a generar valor público, es decir a resolver necesidades de los ciudadanos.

Lo anterior permite tener como referencia el deber ser de las transformaciones urbanas a partir de sus marcos normativos, que, en el caso local, se deriva de lineamientos legales del desarrollo urbano

que se rigen a partir de la Constitución de política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 4º, 27º, 73º y 115º,⁹² y en la Ley De Desarrollo Sostenible del Estado De Chihuahua artículos 3º y 78º. Este marco normativo conduce a la forma institucional de la planeación, donde se establece cómo deberán actuar los tomadores de decisiones a partir de un instrumento legal y desde donde se deberán orientar las acciones de la planeación del desarrollo urbano.

En el caso de Ciudad Juárez, aun y cuando la definición de la agenda pública se ha dado a partir de algunas consultas ciudadanas en los diferentes periodos de gobierno municipal, con participación de diferentes organismos empresariales y organizaciones civiles, no todas las demandas sociales quedan plasmadas en los planes de desarrollo urbanos -citados en el capítulo anterior- debido a que la ciudadanía no se ve claramente representada ni en lo político, ni en lo social.

Además, los proyectos de intervención urbana son discutidos en los diferentes niveles de gobierno para su aprobación y ejecución, y que van desde el diseño de la propuesta, su presentación ante el cabildo del Ayuntamiento de Ciudad Juárez en turno y la aprobación ante el Congreso del Estado de Chihuahua para que al mismo tiempo se asignen recursos; es decir en esta etapa se identifica el proceso de la gestión pública.

Dicho proceso refiere a la vez, la participación de tomadores de decisiones que en este caso pertenecen a los otros niveles de gobierno como los representantes de las cámaras de diputados y senadores, y que son diferentes a los que representan a la red político – económica local, ya que los niveles estatal y federal a través de sus políticas, asignaciones presupuestales e intereses también toman un lugar como tomadores de decisiones, a quienes se les denomina externos a la red local.

⁹² Art. 4º Constitucional "...Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo." **Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Sección III De las Facultades del Congreso, **Artículo 73. Art. 115.** De las atribuciones del Estado y el Municipio.

Desde la percepción de la red político-económica local, se observa que aún y cuando existen estos marcos normativos, en los hechos, el proceso político esta permeado de acciones de colusión entre los agentes que toman posiciones en las cúpulas de poder de la administración pública y aquellos agentes de poder económico que financian las campañas políticas de los primeros, estableciendo compromisos explícitos o implícitos; previos o posteriores a las elecciones, ejerciendo constantes presiones para ser favorecidos en los proyectos de intervención urbana, en esencia por aquellos actores que son poseedores de la tierra y que caracterizan el desarrollo urbano en sitios donde se busca elevar el plus valor del suelo.

Esta afirmación por parte de los AIC's genera una paradoja sobre ellos mismos, ya que son a la vez tomadores de decisiones, que pertenecen a alguna o ambas cupulas de poder que señalan, determinando en sus observaciones una postura autoexcluyente, es decir, como si ellos no formaran parte de estos grupos, a lo que llamaremos la paradoja de la colusión proyectiva.

Así mismo, la red político-económica local refiere que con los agentes tomadores de decisiones externos, vistos como aquellos actores que intervienen en el desarrollo urbano que se ubican fuera de la localidad en el sentido físico y en el sentido de pertenencia, y/o que actúan desde otro nivel jerárquico, como el estatal y el federal con quienes se construye una relación de doble sentido, porque se convierten en posibles aliados, primero si son del mismo partido político para la gestión del desarrollo urbano, y segundo, como aliados o no la posición jerárquica de mayor rango en el gobierno los lleva a recibir imposiciones para los proyectos de desarrollo urbano.

Esto se puede observar, en la alternancia política de la que se conoce que los principales tomadores de decisiones se perfilan dentro de las cúpulas de los partidos políticos mexicanos dominantes en el país y que han tenido alternancia en Ciudad Juárez. El predominio político del Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue claro hasta antes del periodo 1983-1986, cuando Francisco Barrio ganó las elecciones por el Partido de Acción Nacional (PAN) para presidente municipal en Ciudad Juárez, quien más tarde llegó a ser gobernador del Estado de Chihuahua. (Ver Cuadro 4.2.1)

En el periodo de la década de los años cuarenta, momento en el que se impulsaba el modelo de Sustitución de Importaciones con el gobierno de Manuel Ávila Camacho, se identifica a Antonio J. Bermúdez como uno de los principales tomadores de decisiones en Ciudad Juárez, siendo en ese entonces presidente municipal de la localidad. Durante más de cuarenta años de dominio político, Ciudad Juárez fue gobernado por quince presidentes municipales desde las cúpulas priistas, entre

Así mismo, los presidentes Manuel Quevedo Reyes y Jaime Bermúdez Cuarón adquirieron grandes extensiones de suelo, los AIC's mencionan que fueron las primeras prácticas de expansión de la ciudad y estas a la vez asociadas a la especulación sobre el precio de la tierra con uso de información privilegiada, asentada a continuación en los planes de desarrollo urbano.

Otro aspecto relevante de observar en el perfil de los tomadores de decisiones en las cúpulas políticas son las actividades desempeñadas por estos TD's, a priori podría pensarse que se trata de eso, políticos de carrera que han incursionado desde sus primeros desempeños profesionales en el ámbito de la política. En el caso de Ciudad Juárez, el perfil de los presidentes municipales en la mayoría tiene su origen en el ámbito empresarial; durante el periodo de alternancia política (1983-2016) el 75% de los presidentes municipales eran dueños de empresas o habían sido representantes de organizaciones empresariales como la CANACO, CANACINTRA y COPARMEX.

Existe un consenso entre los agentes (AIC's) al perfilar a los TD's entre las élites política y económica, hasta el punto de reconocer que ambas élites han llegado a conformar un solo grupo. En esta etapa de alternancia política se define mejor a los tomadores de decisiones, a manera de González Bustamante (2013) como los llamados technopols, es decir, se trata de individuos que pertenecen a la élite económica pero además posee un capital socio-político derivado de las relaciones que sus padres o familiares les han legado, por ejemplo, el caso de Jaime Bermúdez Cuarón quien posee relación consanguínea con el político más prominente que ha tenido Ciudad Juárez, Antonio J. Bermúdez, quien fue el director de Pemex por casi veinte años; o el caso del abogado José Reyes Estrada Ferriz quién fuera presidente municipal en dos ocasiones, una por interinato y otra por elección es hijo de José Reyes Estrada Aguirre, quien fue presidente municipal por el Partido Revolucionario Institucional en la década de los años.

De ahí que una de las preguntas relevantes sea ¿Cómo se conforma este grupo de tomadores de decisiones? Existe -de acuerdo con las referencias de los AIC's, el grupo conformado por las familias locales más adineradas, ente las que se mencionan a la Familia Bermúdez, la Familia Quevedo, la Familia Zaragoza, la Familia Fuentes, la Familia de la Vega, y la Familia Murguía entre otras. Estas familias tienen influencia desde diferentes sectores del mercado como el inmobiliario, en este se identifica a la familia Bermúdez y Quevedo como las principales familias terratenientes es decir dentro del mercado de suelo, quienes tuvieron un fuerte impacto en la expansión de la mancha urbana a partir de su fuerte participación en las intervenciones urbanas en el periodo de impulso a la industria maquiladora. Así mismo, dichas familias han generado una

estructura de mercado oligopólica en el sector comercial y de tipo monopólico como el caso de la familia Fuentes con el gas natural y la Familia Zaragoza en el ramo de la lechería.

Además, existe consenso sobre el hecho de que los TD's no son tan solo familias de origen local, sino también originarias de la ciudad de Chihuahua, como la familia Vallina, quienes han mostrado fuertes intereses en el desarrollo de la expansión de la mancha urbana hacia la zona de Jerónimo-Santa Teresa para el impulso de un polo de desarrollo industrial con Nuevo México, USA.

Una visión más, es la importancia que han tenido algunos gobernadores del Estado de Chihuahua como Patricio Martínez García (1998-2004) y César Duarte Jáquez (2010-2016) quienes impusieron el proyecto de expansión de la mancha urbana hacia la zona sur- suroriente de la ciudad, tal es el caso de la construcción del fraccionamiento Riveras del Bravo, el campus Ciudad Universitaria de la UACJ y la creación de infraestructura vial para impulsar los nuevos sub-centros conformados durante la etapa de expansión de la mancha urbana durante los periodos de gobierno priistas, asentados en los planes de desarrollo y como parte de una visión de futuro sobre el crecimiento de la ciudad.⁹⁴

Lo peculiar de la presencia de los tomadores de decisiones en los niveles estatal y federal son - como lo ha señalado también Santiago (2013) legados de la jerarquía política que habían tomado lugar en las políticas federales y más tarde con la descentralización de funciones de gobierno antes atribuidas al Estado y que a partir de los años ochenta se empezaron a delegar en el municipio. Las revelaciones de los AIC's señalan la importancia que han tenido en los últimos años este tipo de TD's en los proyectos de intervención urbana en Ciudad Juárez.

Otro enfoque de los tomadores de decisiones pertenece al grupo empresarial dentro del ramo de la industria de la construcción y la industria maquiladora; los desarrolladores han aumentado de manera significativa en la localidad, a partir de una fuerte formación profesional local y el creciente mercado de suelo, dados los impulsos a la construcción de vivienda durante la primera década del siglo XXI. Este perfil de tomadores de decisiones se identifica en esencia en las cúpulas

⁹⁴ Los agentes informantes clave refieren estos dos periodos como los más intensos en la expansión de la ciudad dada la fuerte influencia y determinación del gobierno estatal en la creación y ejecución de Proyectos de Intervención Urbanos para Ciudad Juárez, señalamiento asentado en particular por los expresidentes municipales entrevistados.

empresariales como la Cámara Mexicana de la Industria de la construcción (CMIC) y Desarrollo Económico de Juárez A.C.⁹⁵ (DECJ), organismo que ha sido liderado por agentes como Jaime Bermúdez Cuarón, Federico De la Vega, Rómulo Escobar Valdez y Alejandra de la Vega quien funge – al momento de hacer la investigación- como Secretaria de Economía en el Gobierno del Estado de Chihuahua.⁹⁶

Así mismo, los colegios de profesionistas en el campo de la ingeniería y la arquitectura, quienes se han perfilado como los “técnicos-profesionales” tal es el caso del Centro Profesional de Ingenieros y Arquitectos A.C., son clave en este proceso toda vez que sus líderes han participado en las instancias municipales y estatales del desarrollo urbano y obras públicas como funcionarios de alto nivel ya sea como secretarios o directores generales.

Por último, también los TD de las instituciones de educación superior juegan un rol preponderante dentro del desarrollo urbano, tanto por la formación del capital humano que se desempeña dentro de los ámbitos público y privado, como por las redes de egresados confeccionadas desde los espacios universitarios y/o académicos.

4.3 Conformación de la red político-económica en Ciudad Juárez

En este apartado se adentra en la red conformada por AIC's y referidos como los tomadores de decisiones (TD) a partir de los cuestionamientos planteados en esta investigación, tales como ¿Cuáles son las condiciones que posibilitan el ejercicio del poder de los agentes? ¿Cómo inciden las redes en la toma de decisiones?

⁹⁵ Es una asociación civil conformada por empresarios líderes de Ciudad Juárez asociados con el propósito de “... influir en las políticas públicas que ayuden a mejorar la calidad de vida de los juarenses, mejorar las condiciones socioeconómicas de la región, por medio de salarios competitivos, un desarrollo urbano eficiente y una mayor participación de empresas locales en el escenario actual, impulsar la competitividad de la ciudad con la atracción de nuevas inversiones y talentos, mejorando y facilitando el crecimiento de las empresas ya establecidas en la ciudad”. Fuente: <http://www.desarrolloeconomico.org/nuestras-industrias.php?language=Espanol> consultada en octubre 2017

⁹⁶ Un ejemplo de esta tendencia se observa en una reciente nota hemerográfica del Diario de Juárez: “...el Gobernador Javier Corral y la Secretaria de Innovación y Desarrollo Económico, Alejandra de la Vega, asistieron a una reunión de empresarios poderosos de la localidad: Rómulo Escobar, Eduardo Romero Ramos, Carlos Enríquez y Carlos Murguía Chávez, con el propósito de impulsar a la también dueña de Bravos como opción del gobernador para buscar la Presidencia Municipal en Juárez el año próximo. El sector empresarial invitó a Alejandra De la Vega, a mostrar los proyectos que se están trabajando para la ciudad y expresarle su apoyo como líderes y empresarios de Ciudad Juárez... toda vez que han iniciado la campaña por el 2018. Fuente: La Columna de los reporteros, lunes 12 junio 2017. http://diario.mx/Opinion/2017-06-11_a2f4347f/cargada-de-millonarios-con-alejandra

El concepto de poder toma relevancia ya que de acuerdo con las diferentes posturas sociológicas es una propiedad fundamental de las estructuras sociales. Desde la perspectiva del análisis de redes sociales (ARS) y sus diferentes propuestas de medición hay una contribución hacia la comprensión del poder social, ya que destaca que el poder es en substancia relacional, y que éste es una derivación de los patrones de relación, aunque la cantidad de poder en las estructuras sociales puede estar diferenciado.

Como se asentó en el capítulo dos, el ARS postula que las personas tienen una doble pertenencia a categorías y a redes, vistas como interacciones; dichas categorías reflejan las relaciones que vinculan los individuos y los grupos. Por ende, las categorías no son inmutables y a priori, tienen que surgir del análisis de los elementos que componen la estructura social en la cual se está inserto; también establece que no se pueden estudiar las características de los individuos (nodos) de forma separada a sus relaciones con los demás (alter) (Barozet, 2002).

Pero ¿Cómo se puede establecer los parámetros que auxilien a definir las dimensiones de poder de la red? En lo fundamental Hanneman (2005) señala que el análisis de las conexiones o vínculos entre los agentes permiten identificar las fortalezas o debilidades de un sistema que ejerce el poder, así, si un sistema está débilmente conectado, es decir, tiene baja densidad, poco poder puede ser ejercido; en cambio, en sistemas de alta densidad existe el potencial para mayor poder. El poder es una propiedad sistémica (macro) y relacional (micro). La cantidad de poder en un sistema y su distribución a través de los actores están relacionados, pero no son lo mismo ya que dos sistemas pueden tener igual cantidad de poder, pero éste puede estar distribuido de forma equitativa en uno, e inequitativa en otro.

En las redes sociales, el poder puede interpretarse como un atributo micro (puntualiza las relaciones entre actores) o bien como una cualidad macro (describe la población entera). Por ello, desde la perspectiva de redes sociales lo macro y lo micro están conectados de forma estrecha (Hanneman, 2005).

De acuerdo con la información recabada en entrevista a los AIC'S se pudo reconocer la existencia de una red político-económica local para Ciudad Juárez. Esta red se identificó a partir de la pregunta sobre las interrelaciones que sostenían los AIC'S con otras personas (dentro o fuera de la lista de agentes potenciales TD's) para ello se les solicitó mencionar de acuerdo con sus principales redes de comunicación quienes eran las personas con las cuales tenían mayor relación en términos

de comunicación diaria o frecuente ya fuera por sus actividades profesionales, políticas y/o empresariales. A la vez se les pidió mencionar al menos cinco personas de cada segmento de actividad con quienes se relacionaran, vincularan y/o colaboraran dando cabida a distinguir al menos 15 relaciones. La pregunta se orientó hacia las relaciones formales, sin embargo, los AIC's revelaron que algunos de estos vínculos también eran informales, ya que se trataba de relaciones personales, sobre todo en aquellas en las que la relación era en los negocios o empresas familiares.

Los AIC's dejaron ver que en casos particulares las relaciones formales eran en esencia por razones laborales, ya que algunos eran colaboradores cercanos al ejercicio de la función de autoridad en la que se desempeñaban; también mencionaron de manera recurrente que las instituciones en las que se desempeñaban tenían acuerdo formales y legales para la cooperación, por ejemplo, el IMIP, la Dirección General de Desarrollo Urbano del municipio y la correspondiente a la Delegación Estatal, la Cámara de la Industria de la Construcción; o bien a través de las representaciones en los Consejos Deliberativo del IMIP o el Consejo Municipal de Planeación. Además, en algunos otros casos también se trataba de personas con las que mantenían larga amistad, en esos casos las razones de los vínculos se orientaron hacia la colaboración.

Así, como resultado del análisis se observa que en promedio los miembros de la red respondieron tener al menos 10 vínculos cada uno, de ahí que se la mayoría de los AIC's tienen una red medianamente amplia⁹⁷, y, además, en su mayoría están conectados con sus redes políticas y con sus redes empresariales. El conjunto de AIC's, representan los NODOS⁹⁸ de la red, conectados por

⁹⁷ Una aportación de Milgram (1967) al ARS fue una serie de experimentos con resultados que dieron origen a la teoría de los seis grados de separación, según la cual, todos los habitantes del planeta están conectados de forma que entre cualquier par de personas existen como máximo cinco intermediarios (y, por tanto, seis enlaces). O sea, si cada enlace entre dos personas es un grado de separación, toda la humanidad está conectada con un máximo de seis grados de separación entre sus miembros. El resumen de los experimentos de Milgram conjeturó un avance en el conocimiento de la estructura de las redes sociales, pues sus estudios asentaron que no sólo es muy probable que todas las personas estemos conectadas en una misma gran red social, sino que lo estamos a pocos pasos de diferencia unos de otros. Esto es, aunque la red social mundial tenga un número muy elevado de nodos, su diámetro, entendido éste como la distancia máxima entre un par cualquiera de sus nodos, es muy reducido. Esta propiedad de las redes se conoce como el fenómeno del mundo pequeño y se da en aquellas redes en las que, a pesar de existir un gran número de nodos, es posible encontrar caminos cortos que conecten dos nodos cualesquiera. (Galaso, 2011).

⁹⁸ De acuerdo con Hanneman (2005), "...los estudios de redes intentan incluir todos los actores que se muestran en un límite (que a menudo se muestra de forma natural)", estos ...con frecuencia no usan "muestras", al menos no en el sentido convencional. Mas, bien buscan incluir todos los actores en una población determinada, ...en un estudio de red puede ser una muestra de una población.

medio de grafos -líneas que representan los vínculos o relaciones y conectados con los alter, es decir los elementos de la red que no son centrales.

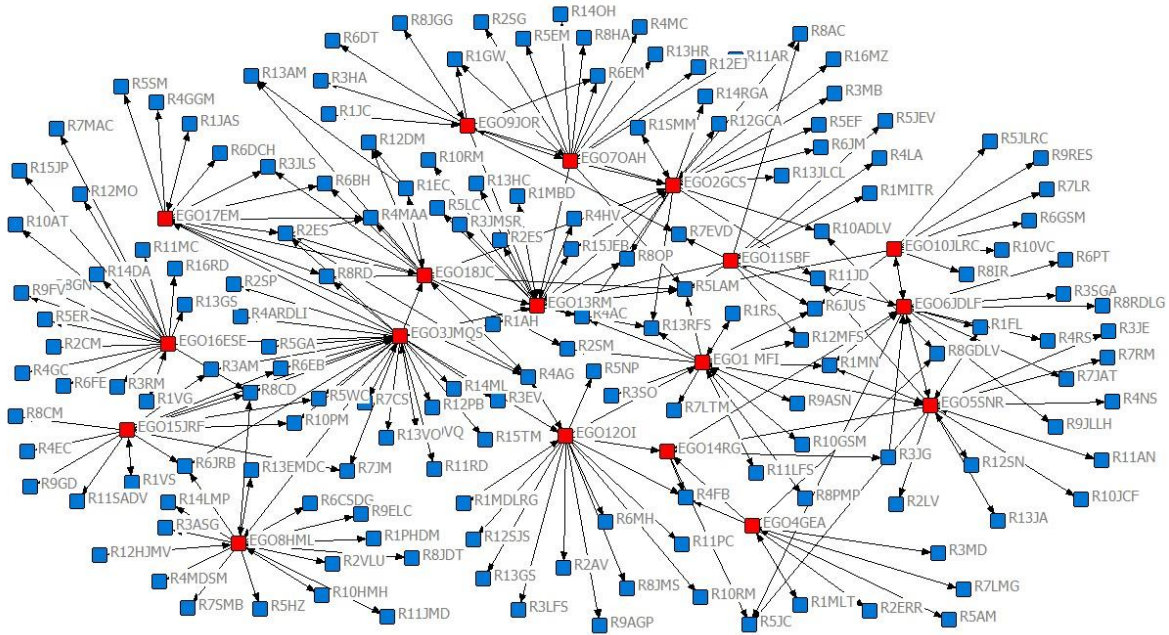
Los Alter representan a todos aquellos individuos que fueron señalados como relaciones formales -aunque en algunos casos también eran informales-. Así mismo, los nodos pueden ser de tipo binario unidireccional, binario bidireccional o multidireccional. Esto es relevante para definir en lo subsecuente, cuales relaciones potenciaban la red y quienes solo quedaban como relaciones aisladas del resto de los miembros de la red.

A partir de lo anterior se observan los resultados de análisis de las redes sociales en el conjunto de los tomadores de decisiones, a través de un análisis descriptivo de los datos referidos por los AIC's basados en las relaciones que mantiene con otros agentes tomadores de decisiones; y mediante el análisis de los resultados gráficos y de los indicadores básicos de densidad, centralidad e intermediación, mismos que permiten interpretar qué forma toma esta red política económica local.

La primera formación gráfica muestra una red descentralizada, la cual contiene la totalidad de los nodos (18) y los alter (161) mencionados por los AIC's -contenidos en la base de datos-. La conformación de la red de tipo descentralizada se revela por la forma de sus interconexiones entre los nodos centrales de las diferentes redes centralizadas. En este caso, la red está representada por un total de 179 vínculos, a quienes en adelante se les llama Alter de forma individual y alteri al conjunto. La red político-económica local de estos nodos conformó un potencial relacional de 15,931⁹⁹ vínculos posibles, es decir, que aun sin revelar de forma directa la relación existente, es posible que exista una articulación entre los nodos y los alter (Ver Gráfica 4.3.1).

⁹⁹ Es la cantidad de relaciones posibles alcanzables como resultado de multiplicar el número de vínculos por el número de vínculos menos uno, entre dos RP = $179 * 178 / 2 = 15931$

Gráfica 4.3.1 RED político – económica local Descentralizada



Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017)

21 Cuadro 4.3.1 Densidad y Grados (promedio) de la Red Político-económica local Socio Descentralizada -completa-

	Density	No. of Ties	Stand Dev	Avg Degree	Alpha
AIC's	0.009	289	0.095	1.615	0.621

Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017)

El comportamiento de esta red bajo se revela como descentralizado, pues se observan con claridad los subconjuntos de los que se compone. Se observan racimos que tienen relación con otros racimos a través de unos cuantos vínculos. En este caso la capacidad de conectividad llega a solo 1% de densidad, es decir, que el efecto comunicante de esta red político-económica local es muy bajo; al mismo tiempo presenta una desigual distribución del desarrollo de conexiones entre los agentes de la red mostrada en

su desviación estándar (0.095), el promedio de vínculos de los AIC's es de 1.6 (grados), dentro de los 289 vínculos existentes, y grado de confianza de 0.621. (Ver Cuadro 4.3.1)¹⁰⁰

Enseguida se analiza los rasgos característicos de las redes centralizadas, es decir las reveladas por cada AIC, a quienes en adelante llamaremos EGO.

4.3.1 Análisis ego- céntrico de los AIC's-EGO

Las redes de los egos suelen resultar en forma de estrella, de forma eventual si los datos recibidos son de una sola fuente de información, en este caso debido al primer momento en la realización de las entrevistas, siguiendo el método de bola de nieve, se pudo constatar en algunos AIC's conformados como EGOS tenían además relación con otros alteri mencionados por otros EGO's, es decir muestran relaciones binarias, pero no bidireccionales en sentido estricto. Para la mayoría de los casos, en las redes de los Egos, la conformación de la red estrella¹⁰¹ indica que los vínculos son de salida es decir el ego tiene una relación con su alteri. No obstante, la pregunta sobre su preferencia y filiación política permitió identificar las relaciones que existen entre los agentes que conforman la red, precisamente por la pertenencia a un partido político. Las redes están representadas por medio de diagramas y se obtuvieron las medidas de centralidad y densidad con el propósito de determinar cómo se conforman las redes de cada agente.¹⁰²

De acuerdo con el resultado se establecieron tres categorías de las redes ego-céntricas -forma de estrella- a partir de las frecuencias de los alter señalados por cada EGO. En el grupo uno se concentraron las redes donde los EGO's refirieron al mayor número de vínculos de salida, es decir, aquellos que reportaron más de 16 vínculos de salida. En el grupo dos se encuentran las redes denominadas intermedias y son aquellas que señalaron tener en promedio entre 11 y 15 vínculos de

¹⁰⁰ De acuerdo con Hanneman estos resultados estadísticos tienden a observar las puntuaciones particulares de la fuerza de las relaciones como resultado de una tendencia real destacable, o de una distribución de probabilidad de la fuerza de las relaciones. Esto bajo un conjunto particular de datos de red como una "muestra" de una clase o población mayor de tales redes o elementos de red – se debe tener cuidado de que el resultado en un estudio pueda reproducirse en otras muestras con resultados esperados similares. Hanneman (2005) pág. 22.

¹⁰¹ En este tipo de red el actor central tiene más oportunidades y alternativas que otros actores, debido a que muestra un mayor número de vínculos, entre más vínculos tenga un actor, más poder podrá tener. De ello se desprende la premisa para las medidas de centralidad y poder basadas en el grado (número de vínculos) del actor.

¹⁰² Con soporte del software UCINET versión 6.8

salida y el tercer grupo de redes lo conforman aquellos que mencionaron tener 10 o menos vínculos. Cabe observar que los grupos en general son heterogéneos en relación con el perfil de tomadores de decisiones.

En el primer grupo se concentran cinco EGO's, los cuales tienen en promedio 19 vínculos de salida, seis vínculos de entrada y siete inter-vínculos, en particular son de tipo empresarial / familiar, solo un caso enfatizó su red profesional. En el segundo grupo se observan ocho EGO's, este conjunto reportó en promedio 14 vínculos de salida, cinco vínculos de entrada y dos inter-vínculos, en tanto que el tercer grupo conformado por cinco EGO's, tiene en promedio ocho vínculos de salida, tres de entrada y uno en inter-vínculo, es decir concentran al conjunto con menor frecuencia de vínculos (Ver Cuadro 4.3.1.1).

22 Cuadro 4.3.1.1 Grupos Ego por Vínculos promedio

Grupos EGO	Vínculos promedio		
	Salida	Entrada	Inter
G/EGO's I (5)	19	6	3
G/EGO's II (8)	14	5	2
G/EGO's III (5)	8	3	1

Fuente: Elaboración propia con Datos de las Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017)

Del conjunto de la red se puede observar que, a partir de las preferencias políticas, los militantes del partido político PRI se concentran entre los grupos de mayores vínculos tanto de salida como, de entrada; agentes del PAN y los Independientes se encuentran en el grupo medio de los vínculos, en tanto que aquellos que señalaron no tener militancia política y los del PAN se ubican en los grupos de los vínculos de baja frecuencia (Ver cuadro 4.3.1.2)

El enfoque egocéntrico contribuye a entender la composición de la red en su conjunto, ya que los datos de micro redes bajo muestreos de áreas locales de redes grandes permiten identificar algunas propiedades como la densidad de toda la red, así como la relevancia de lazos recíprocos, y los subgrupos (Hanneman, 2005).

Cuadro 4.3.1.2 Grupos EGOS por concentración de vínculos y preferencia política

EGOS	Concentración	Preferencia/Militancia Política
EGO3JQSECEDU EGO16ES PTEMPAL EGO2GCSCMIC EGO8HMPTEMPAL EGO1MFSPEJ	ALTA	PRI PRI SPP PRI PAN
EGO13RMCONSTRC/IMIP EGO18JCCONSUL EGO5SNRMPAL EGO15JRFPTTEMPAL EGO10JRCONSUL/DDUR EGO12OICONSUL/DDUR EGO7OAPSEPIA/CGDU EGO6JFDDUEDOCH	MEDIA	INDEPENDIENTE SPP PAN PRI MORENA PAN INDEPENDIENTE PAN
EGO9JORPSEPIA/CONSTRC EGO11SBCONSUL/IMIP EGO4GEPTTEMPAL EGO17EMCONSUL EGO14RGPTTEMPAL	BAJA	SPP SPP PAN SPP PAN

Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Clave Informantes (AIC's) 2017

4.3.1.1 Red Político-Económica Local: Representaciones Gráficas de orden ego-céntrico

Las representaciones gráficas de las redes ego-céntricas muestran en esencia los diferentes tipos de vínculos, en ellas se pueden identificar la red empresarial, la red política, la red profesional y la académica en este caso en las que cada Ego refirió tener una relación y/o comunicación formal.

Cuadro 4.3.1.1.1 Simbología Red Ego-Céntrica

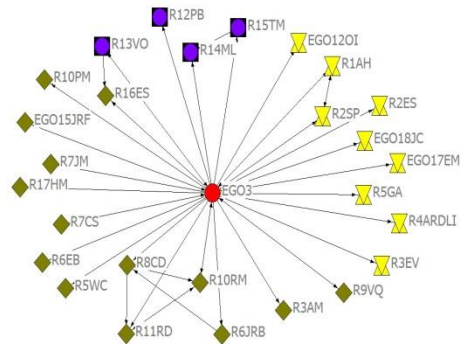
Símbolo	Descripción
	Ego
	Red empresarial
	Red Política
	Red Profesional
	Red Académica

Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Clave Informantes (AIC's) 2017

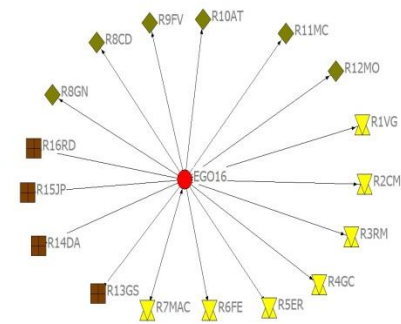
Grupo 1 Ego's con alta concentración

El Grupo uno muestra que dentro de sus redes egocéntricas existen un alto número de relaciones político-empresariales, -excepto en el caso de Ego 3, quien tiene mayor énfasis en lo profesional-académico y lo político-, es muy posible que tengan alto potencial en la comunicación con otros tomadores de decisiones en este caso en el sector de la construcción.

3 Gráfica 4.3.1.1 EGO3

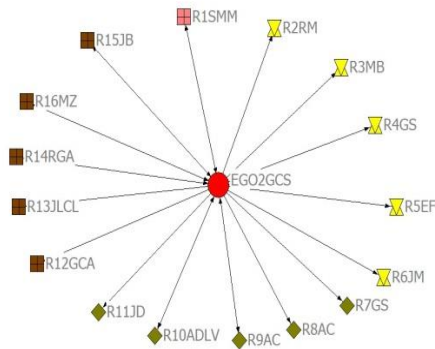


4 Gráfica 4.3.1.2 EGO16

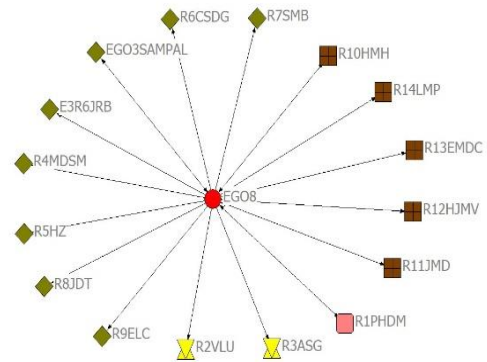


Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017)

5 Gráfica 4.3.1.3 EGO 2

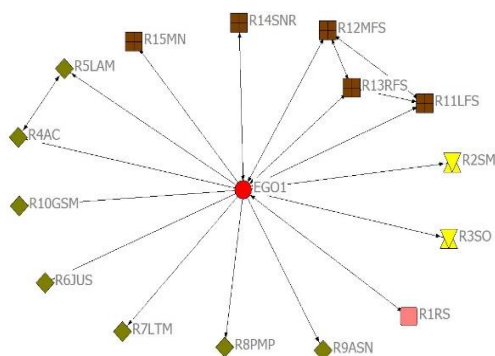


6 Gráfica 4.3.1.4 EGO 8



Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017)

Gráfica 4.3.1.5 EGO1



Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017)

A partir de los datos de relaciones orientadas se puede diferenciar la centralidad basada en grados de entrada con la centralidad basada en grados de salida, es decir se puede definir en qué grado un determinado número de agentes de la red está unido de forma directa con un agente específico. Así, en el grupo 1, se trata de Egos *prominentes* o *de prestigio*, es decir que muchos otros actores buscan entablar vínculos con estos agentes, es decir vínculos de entrada y en ello puede recaer su relevancia dentro de la red. Asimismo, los actores que inusualmente tienen un alto grado de salida suelen tener capacidad de intercambiar con muchos otros, o hacer a un gran número más de personas conscientes de su punto de vista. Estos actores muestran alta centralidad de grados de salida por lo que se les puede catalogar como los *actores influyentes de la red*, ya que en el caso de estos cinco agentes el 100% han fungido como líderes políticos y han desarrollado también funciones de primer nivel dentro de los sectores empresarial y académico, con excepción de Ego 8 y Ego 1 quienes reportaron una red menor en este último sector (Ver cuadro 4.3.1.1.2)

Cuadro 4.3.1.1.2 Intensidad de frecuencia de las Redes Egocéntricas Grupo 1

AIC's	Intensidad de la RED			Principal Sector de desempeño
	Político	Empresarial	Profesional	
EGO3	MA	B	MA	Académico/funcionario púb.
EGO16	MA	R	MA	Servicios y Comercio/ ex Presidente Municipal
EGO2	MA	MA	MA	Construcción
EGO8	MA	MA	B	Inmobiliario/ex Presidente Municipal
EGO1	MA	MA	B	Inmobiliario/comercial

Acotación: MA= Muy Alta; A= Alta; R= Regular; B= Baja; MB= Muy Baja

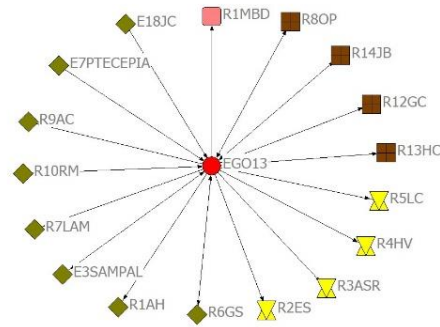
Fuente Elaboración Propia con datos de las entrevistas AIC's realizada en 2017

Grupo 2 Ego's de concentración media

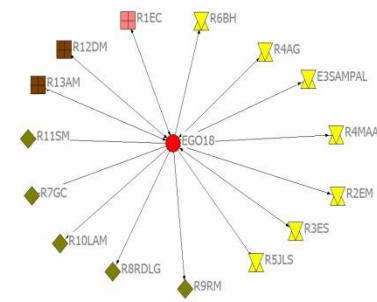
En el Grupo 2 se puede observar que los Egos muestran enlaces de menor grado, no obstante, este grupo presenta una característica sobre los vínculos, en particular entre sus elementos, quienes señalan tener una articulación política alta (75% dentro de este grupo). Además, estos actores muestran buenas capacidades de comunicación y vínculos entre sus miembros. Así, en los casos de Ego18 y Ego12 muestran mayor interconexión entre su red profesional, y sus vínculos políticos son más bien en el orden de la gestión. Contrario a ello, los agentes de la red Ego13 y Ego 5 tienen débiles conexiones profesionales y fuertes conexiones políticas y empresariales por lo que pueden ser considerados agentes influyentes dentro de esta red político-económica local.

En este grupo recae el mayor número de egos (55%). Dada la intensa actividad empresarial de este grupo, se observa el sector inmobiliario y comercial como sector de desempeño preponderante. (Ver Cuadro 4.3.1.1.3).

8 Gráfica 4.3.1.6 **EGO13**

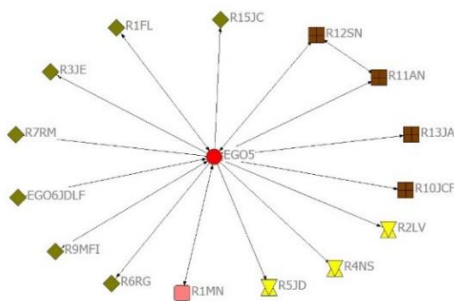


9 Gráfica 4.3.1.7 **EGO18**

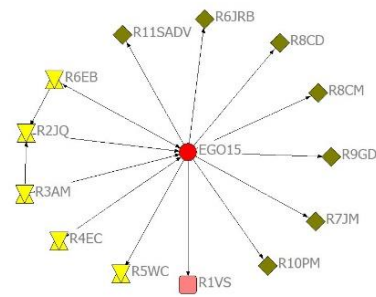


Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017)

10 Gráfica 4.3.1.8 **EGO 5**



11 Gráfica 4.3.1.9 **EGO15**



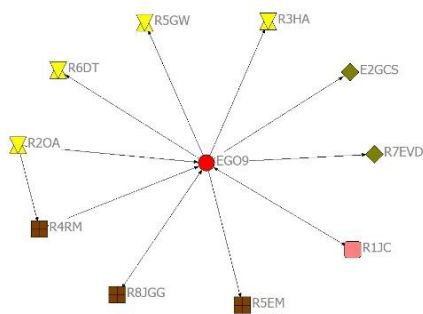
Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017)

En este grupo de AIC's se observa su preponderante participación empresarial en los sectores de la economía tanto en el inmobiliario- construcción como en el de comercio-servicios. (Ver Cuadro 4.3.1.1.4).

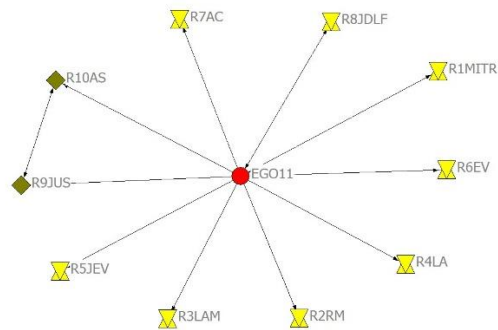
Grupo 3 Ego's de concentración baja

Dentro del grupo 3, se pueden observar redes ego-céntricas más cerradas, con escasos vínculos empresariales en los casos de Ego11, Ego17 y Ego14; mínimos vínculos políticos en el caso de los Ego11, Ego9 y Ego17 respectivamente.

16 **Gráfica 4.3.1.14 EGO9**

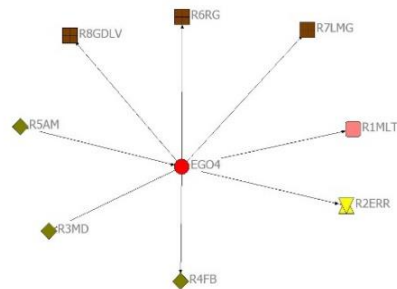


17 **Gráfica 4.3.1.15 EGO11**

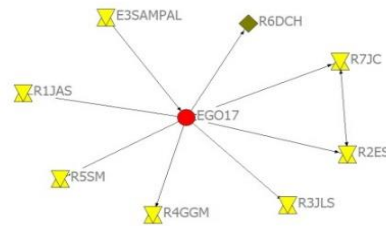


Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017)

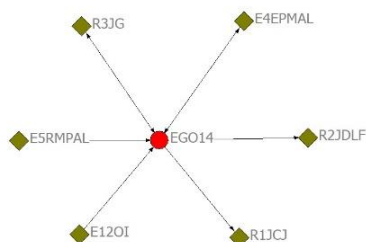
18 **Gráfica 4.3.1.16 EGO4**



19 **Gráfica 4.3.1.17 EGO17**



Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017)



Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017)

Cuadro 4.3.1.1.4 **Intensidad de frecuencia de las Redes Egocéntricas Grupo 3**

AIC's	Intensidad de la RED			Principal Sector de desempeño
	Político	Empresarial	Profesional	
EGO9	B	R	A	Construcción/ Servicios Consultoría
EGO11	R	MB	A	Servicios Consultoría/ Funcionario público.
EGO4*	MA	R	MB	Servicios y Comercio/Ex Presidente Municipal
EGO17	MB	MB	MA	Académico/ Servicios Consultoría
EGO14*	MA	MB	MB	Servicios y Comercio /ex Presidente Municipal

Acotación: MA= Muy Alta; A= Alta; R= Regular; B= Baja; MB= Muy Baja

* Reportó pocos datos de la red

Fuente Elaboración Propia con datos de las entrevistas AIC's realizada en 2017

En este tercer grupo las redes fueron de baja frecuencia en general, así mismo se observa que los sectores preponderantes de la actividad de los AIC'S es en el sector de servicios de consultoría y académicos y solo en los casos de Ego4 y Ego14 su actividad actual preponderante es la empresarial en la industria restaurantera y negocios comerciales. (Ver Cuadro 4.3.1.1.4).

Asimismo, debido a que la densidad (%) muestra los niveles de conectividad (alta o baja) existente en cada miembro de la red, en función al número de relaciones posibles; se puede observar que dentro de la red analizada Ego 3 alcanza una densidad de 41%, los Ego 6 y Ego 13 mostraron una densidad del 32% ; Ego 11 de 29%, y los Ego 2 y Ego 7 una densidad de 26%, es decir que al menos el 33% de los agentes poseen un nivel de conectividad mayor al 25% y por tanto de mayor capacidad para el ejercicio del poder o influencia en la toma de decisiones; aunque no se puede afirmar que sean densidades altas por arriba del 50%. (Ver cuadro 4.3.1.1.5)

28 Cuadro 4.3.1.1.5 **Indicadores de Redes: Densidad y Centralidad de los Actores de la Red Político-Económica DEU**

AIC	EGO1	EGO2	EGO3	EGO4	EGO5	EGO6	EGO7	EGO8	EGO9	EGO10	EGO11	EGO12	EGO13	EGO14	EGO15	EGO16	EGO17	EGO18
Densidad Ego (%)	18	26	41	21	18	32	26	21	18	18	29	18	32	21	18	18	15	24
Centralidad																		
Grados de entrada	5	6	7	4	2	6	5	3	3	1	6	2	6	4	3	3	2	2
Grados de salida	1	3	7	3	4	5	4	4	3	5	4	4	5	3	3	3	3	6
Vínculos totales	6	9	14	7	6	11	9	7	6	6	10	6	11	7	6	6	5	8

Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017)

Bajo el análisis de redes sociales, no es posible descartar de manera sencilla la importancia que otros Egos pueden tener dentro de la red, de ahí que el análisis a partir de la red relacional permita encontrar otros elementos relevantes de la red político-económica local, misma que en el siguiente segmento se aborda.

4.3.2 Conformación socio- centrada de la red político-económica local

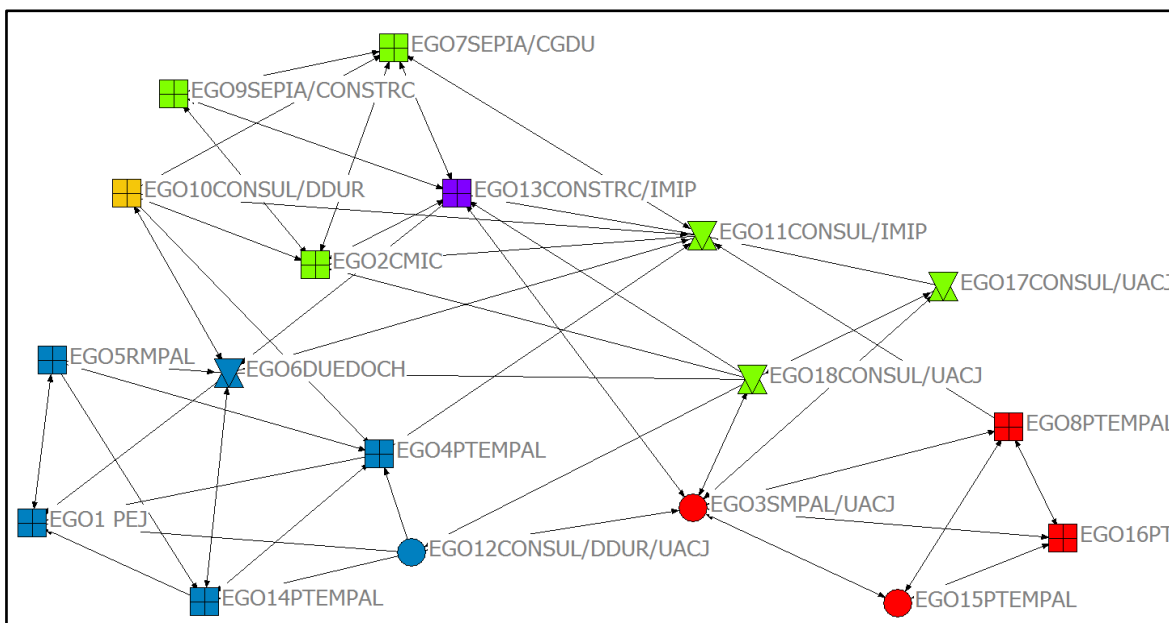
La red socio centrada o distribuida, es la red relacional que permite observar cuáles son los vínculos que se mantienen en común entre los miembros de la red político-económica del grupo de análisis, ya sea por su preferencia política, su pertenencia a grupo empresarial, profesional o familiar, o porque tienen una o más áreas de especialización en común. Es posible que las posiciones que posee cada uno de los actores en la red de afiliaciones de grupos tengan diversas facetas. Las posiciones en un conjunto de relaciones pueden reforzar o contradecir las posiciones en otro, ya que un agente puede compartir lazos (por ejemplo, de amistad y/o parentesco) con un conjunto de personas con los cuales no trabaja, de ahí que los agentes de esta red político-económica local podrían vincularse con otros agentes de manera cercana en una red relacional, pero pueden estar muy distantes de otros en una red relacional diferente (Hanneman, 2005).

Este enfoque de la red político-económica local revela con claridad que la filiación política es un medio comunicante, por ejemplo, en la gráfica 4.3.2.1 se muestra que tanto los miembros de esta red pertenecientes al PAN y al PRI tienen comunicaciones cercanas entre cada uno de sus miembros, pero solo un vínculo entre ambos subgrupos, y este eje comunicante se enfatiza en el

sector académico. Así mismo se puede observar que el subgrupo del PAN guarda mayores enlaces con el sector empresarial, en tanto que el PRI tiene mayores relaciones con el sector académico y solo un lazo con el sector empresarial.

Además, como ya se señaló, el 61% de los miembros de esta red han sido miembros del Consejo Deliberativo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación, lo cual se revela en la red, ya que al menos dos agentes de la red se vinculan bastante con los tres subgrupos observados, miembros del PRI y PAN y el grupo identificado dentro del sector empresarial.

21 Gráfica 4.3.2.1 Red político-económica local AIC's Socio-centrada o Distribuida









Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017) Reporte UCINET 6.636.

De lo anterior, se puede inferir que la red tiene fuerte relación e influencia dentro de dicho Consejo¹⁰³.

¹⁰³ El Consejo Deliberativo es la máxima autoridad en el IMIP. Está conformado por un total de 22 miembros, de los cuales 11 tienen voz y voto y los 11 restantes solo voz. De los 11 consejeros con voto, seis son ciudadanos desligados de

Cuadro 4.3.2.1 Red político-económica local AIC's

Simbología Perfil y Atributo político				
Perfil		Partido Político		
	Empresario		PAN	 Independiente
	Académico		PRI	 S/Preferencia Política
	Consultor DU		Morena	

Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017) Reporte UCINET 6.636.

También desde este enfoque socio centrado se observa dentro de la red, la capacidad de conectividad, que en este caso alcanza el 23% de densidad, es decir, que el efecto comunicante de esta red político-económica local es bajo; al mismo tiempo presenta una desigual distribución del desarrollo de conexiones entre los agentes de la red mostrada en su desviación estándar (0.42), el promedio de vínculos de los AIC's es de 4 (grados), dentro de los 70 vínculos existentes, y grado de confianza de 0.842. (Ver Cuadro 4.3.2.2)¹⁰⁴

Cuadro 4.3.2.2 Densidad y Grados (promedio) de la Red Político-económica local Socio Centrada/ distribuida

	Density	No. of Ties	Stand Dev	Avg Degree	Alpha
AIC's	0.229	70	0.42	3.9	0.842

Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017) Reporte UCINET 6.636.

Por otra parte, la capacidad de un agente para alcanzar a todos los nodos de la red, permite conocer la distancia (en vínculos) que permite conectarse entre unos u otros. Como una medida que permite conocer que tan lejos está un actor de otro, de ahí que la medida de cercanía entre los miembros de

la función pública, lo cual hace que ellos tengan la mayoría en la toma de decisiones. Los veintidós miembros del Consejo incluyen al Director General, un secretario y un tesorero. Fuente: <http://www.imip.org.mx/imip/imip.php>

¹⁰⁴ De acuerdo con Hanneman estos resultados estadísticos tienden a observar las puntuaciones particulares de la fuerza de las relaciones como resultado de una tendencia real destacable, o de una distribución de probabilidad de la fuerza de las relaciones. Esto bajo un conjunto particular de datos de red como una "muestra" de una clase o población mayor de tales redes o elementos de red –y tienen cuidado de que el resultado de su estudio pueda reproducirse en otras muestras con resultados esperados similares Hanneman (2005).

la red es en promedio de 2.2 caminos; ya que al menos el 33% de los posibles vínculos tiene entre uno y cinco caminos que recorrer para comunicarse con algún otro miembro de la red.

Como se puede observar en el cuadro 4.3.2.3, tan solo el 11.4% de los vínculos se conectan de manera directa, ya que los nodos solo tiene que recorrer un solo camino, en tanto que otro 10% lo puede hacer en 2 caminos, un 11.4% se conecta mediante 3 y cinco movimientos; sin embargo, se puede observar que la red descentralizada de los AIC's esta disociada en un 67%, es decir que tiene pocos mecanismos comunicantes entre sí. Desde esta perspectiva se infiere que la red tiene una baja influencia entre los miembros de la red.

No obstante, cuando se incorporaron otros miembros de la red que fueron mencionados por los AIC's, la red cambió su nivel de conexión y posible poder de influencia entre los propios miembros. La red socio- centrada se extendió agregando los agentes vinculados entre sí, bajo el criterio de tener dos o más vínculos, de ahí que se formara una nueva red ampliada de tipo descentralizado, la cual se conformó por 54 Nodos¹⁰⁵.

31 Cuadro 4.3.2.3 **Distancia Geodésica entre los Nodos de la Red Socio-Centrada AIC's (18)**

Distancia	Vínculos Frecuencia	%
1	35	11.4%
2	30	10%
3	19	6%
4	11	4%
5	5	2%
NA	206	67%
Total vínculos posibles	306	100%

Fuente: Elaboración propia con información de la Base de Datos a los AIC's 2017

En este escenario se agregaron algunos atributos como el sector donde se desempeñan los agentes pertenecientes a la red y la jerarquía que alcanzaron dentro de sus funciones organizacionales o gubernamentales. (Ver Gráfica 4.3.2.2)

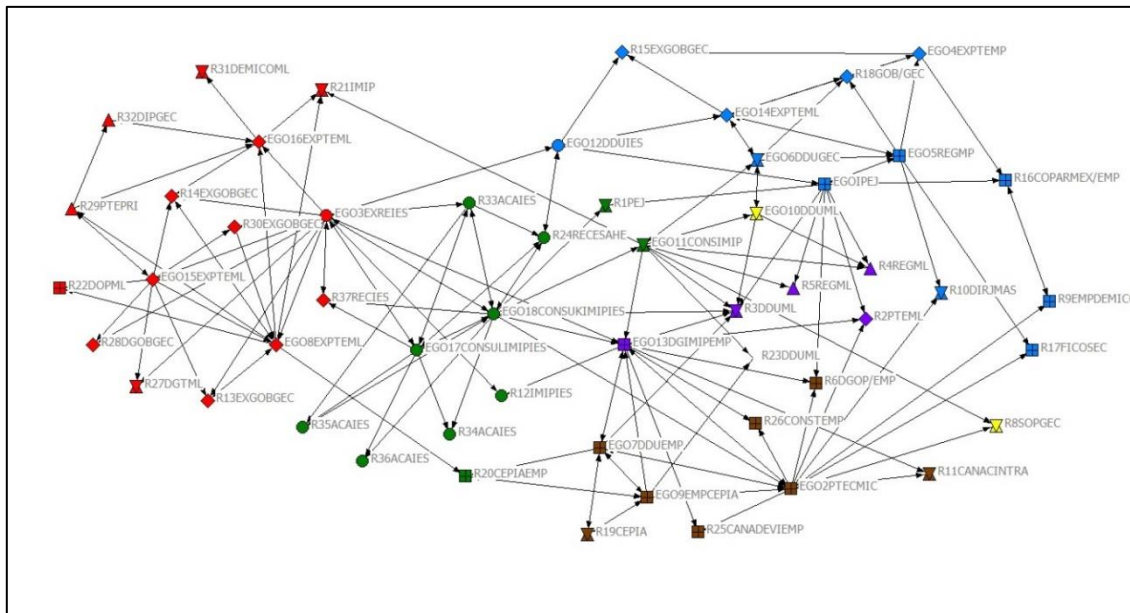
La red ampliada muestra la conformación de seis subgrupos o cliques¹⁰⁶, definidos cuatro de ellos por orden político, (PRI en color rojo (15); PAN en color azul (12), Independientes en color morado (6)

¹⁰⁵ Con 2862 vínculos posibles.

¹⁰⁶ En ciencias sociales, es un grupo de individuos que interactúan entre sí y comparten intereses similares y características de vinculación que les permiten identificarse entre sí para formar una red social. Aquellos dentro del grupo se comunican y se asocian entre sí más que con aquellos que están fuera del grupo. La red se identifica en diferentes entornos sociales a lo largo de sus vidas. Un individuo puede ser parte de diversos cliques, formándose y funcionando con

y Morena en amarillo (2)) y dos conformados por agentes sin manifestación de su preferencia política, (Técnicos- profesionistas y académicos en color verde (11) y empresarios en color café (8).

22 Gráfica 4.3.2.2 Red político-económica local Descentralizada



Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017)

Cuadro 4.3.2.4 Red político-económica local socio -centrada

Simbología Atributos político/económicos					
Perfil		Partido Político			
⊞	Empresario/ político	⊞	Consultor DU	PAN	Independiente
◇	Presidente/ gobernador	△	Asesor/político	PRI	Sin Preferencia
○	Académico			Morena	Sector privado

Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017)

En la gráfica 4.3.2.2 se puede observar que el grupo que corresponde a los agentes afiliados al PRI se conforma por individuos que han alcanzado en mayor medida las cúpulas de poder, tanto en el

independencia uno de otro. Estos cliques toman importancia por la influencia social o presión de grupal que resulta de las interacciones con individuos que comparten una característica común, tales como los partidos políticos, adquiriendo diferentes grados de influencia (Miller, 1958).

nivel municipal como en el estatal, este clique de la red parece más articulado y es posible que sus relaciones sean de mayor influencia hacia el interior del subgrupo, buen aprovechamiento de los recursos y menor comunicación hacia el exterior, así mismo este subconjunto observa una más alta concentración de vínculos tanto de entrada como de salida y una mayor cercanía con el grupo de los técnicos y académicos especializados, pero menor cercanía con el subconjunto de los empresarios.

Se observa a partir de la gráfica que al menos dos Egos (8 y 3) de este clique pueden tener mayor influencia y por tanto mayor concentración de poder dentro de la red.

El segundo subgrupo observado es el del PAN el cual, se relaciona con más intensidad con el clique conformado por los empresarios y el clique de los agentes independientes, aunque en menor medida con el clique de los consultores y académicos. Este subgrupo de consultores refleja dentro de la red una mayor incidencia de vínculos con los agentes independientes y los agentes empresariales.

El clique empresarial presenta una alta incidencia de relaciones al interior de este, es decir entre los propios empresarios, además de enlazarse con el clique de los agentes independientes y el clique político del PAN.

A la par de las percepciones de los AIC'S respecto a la vinculación coyuntural debido a los eventos electorales y cambios de gobierno, el subconjunto de los Independientes se vincula con los agentes empresariales y el PAN, también -aunque en menor medida- con el clique de los consultores y académicos.

Se puede ver en los resultados del Cuadro 4.3.2.5 -cuando se agrandó la red- que el nivel de conectividad descendió, en este caso, la densidad reportada para este grupo fue de 5.5%, es decir el efecto comunicante se redujo de forma considerable, la desigual distribución del desarrollo de conexiones entre los agentes de la red mostró -en su desviación estándar- que también se redujo (0.228), así como el promedio de vínculos de los AIC's fue de 3 (grados), dentro de los 157 vínculos existentes, el grado de confianza en este caso fue de 0.758.

Otro elemento relevante de la red es la cercanía, en esta red descentralizada se elevó a 3.2 caminos en promedio; es decir que para que la comunicación fluya deben al menos recorrer tres distancias entre los miembros de la red, se puede ver que, en este caso, el 42.1% de la red (1206 de 2862

vínculos posibles) tienen entre uno y siete caminos que recorrer para comunicarse con algún otro miembro de la red.

Cuadro 4.3.2.5 Densidad y Grados (promedio) de la Red Político-económica local Descentralizada

	Density	No. of Ties	Stand Dev	Avg Degree	Alpha
REDAMP	0.055	157	0.228	2.9	0.758

Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017) Reporte UCINET 6.636.

Obsérvese en el cuadro 4.3.2.6 que el 15.5% de los vínculos se conectan de manera más directa, recorriendo uno o dos caminos, cerca de 11% se conecta mediante 3 caminos, en tanto que el 16% tiene que hacer recorridos más largos entre 4 y 7 conexiones, es decir sus distancias son más lejanas.

Esta red descentralizada compuesta de 54 elementos no aumentó su nivel de comunicación, y es posible que la información y recursos que circulan entre ellos tome mucho más tiempo para lograr su objetivo comunicante.

Cuadro 4.3.2.6 Distancia Geodésica entre los Nodos de la Red Descentralizada AIC's (54)

Distancia	Vínculos Frecuencia	%
1	157	5.5%
2	287	10.0%
3	306	10.7%
4	203	7.1%
5	137	4.8%
6	80	2.8%
7	36	1.3%
NA	1656	57.9%
Total Vínculos posibles	2862	100%

Fuente: Elaboración propia con Datos de la Entrevistas realizadas a los Agentes Informantes Clave AIC'S (2017) Reporte UCINET 6.636.

Prestando atención a esta red se puede apreciar que está conectada de manera más o menos regular y que la distancia geodésica promedio es habitual. De acuerdo con Hanneman (2005), ello sugiere un sistema en el cual la información probablemente alcanzará a menos de la mitad de la red y que lo

hará de forma lenta, el diámetro¹⁰⁷ de la red es su distancia geodésica más grande, en el caso de la red político-económica local es de siete caminos. Como se puede ver, en este caso, la red descentralizada (54 Egos) tiene 1656 vínculos posibles sin conectar en la red, de lo cual se puede inferir que se trata como en el caso anterior (18 Egos) de una red dispersa.

También, es posible que agentes de menor nivel jerárquico dentro de la red y los puestos en la toma de decisiones tomen un carácter de alta intensidad comunicante, además de mantenerse en los puestos por mayor tiempo y no observar preferencias políticas.

Debido a que la estructura de la red no se limita a la suma de acciones individuales y a que dicha estructura ejerce una coacción, -aunque de manera formal-, permite que el individuo actúe de forma libre, no obstante, dicha coacción ejerce límites; como resultado de ello, los actores no evalúan sus intereses de forma aislada, sino que actúan en relación con los intereses de personas socialmente similares y vinculadas a ellos.

Se puede considerar que el análisis de la red ocurre a nivel intermedio de la estructura político-económica local, de ahí que se establezca que la relación entre dos agentes no es propiedad intrínseca de los dos, sino que pertenece al sistema mismo de agentes. Por lo que el análisis y la medida de las formas de conexión que caracterizan el sistema revelan tanto los roles y las funciones de sus componentes, así como sus especificidades globales (Dugenne et Forsé, 1994).

La respuesta a la pregunta de investigación sobre la forma que tiene la red local y considerando lo anterior, se desprende que la red político-económica de Ciudad Juárez se compone por un lado de una red que se comunica de manera lenta, que aprovecha poco los recursos y que la comunicación esta permeada de intermediarios.

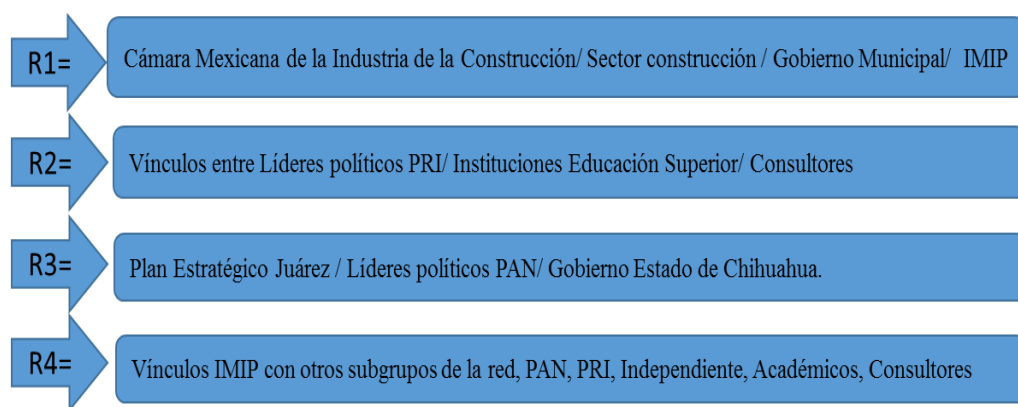
También, contiene subgrupos cuyas redes se enfatizan desde los ámbitos político y empresarial, es decir que los actores que logran cúspides en las instituciones, organizaciones y empresas logran

¹⁰⁷ El diámetro explica que tan grande es la red, es decir, cuántos pasos son necesarios para ir de un sitio a otro.

tener mayor influencia entre la estructura sociopolítica de la localidad mediante diversas rutas comunicantes:

Una primera ruta observada es la que ocurre entre los organismos que representa a sectores como la industria de la construcción y el mercado inmobiliario, tales como la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción y el Centro Profesional de Ingenieros y Arquitectos A.C. los cuales concentran un importante red de desarrolladores locales y regionales, creando vínculos comunicantes con el gobierno estatal, municipal y el IMIP.

5 Diagrama 4.3.2.1 **Rutas comunicantes de la Red político-económica local.**



Fuente: Elaboración propia con datos del análisis de redes sociales ARS

Otra ruta comunicante se observa en el orden partidista, entre los líderes políticos del PRI con instituciones de educación superior y éstas a la vez con el sector de servicios por medio de los vínculos con los consultores.

Una tercera ruta comunicante se puede observar desde organismos privados interesados en el desarrollo local tales como el Plan Estratégico de Juárez y Desarrollo Económico de Ciudad Juárez A.C. con la red política del PAN y el Gobierno del Estado de Chihuahua, es posible que esto último se enfatice en el análisis por el periodo de gobierno estatal panista que prevalece al momento de hacer el estudio.

La cuarta ruta comunicante se hace obvia entre las relaciones entre el IMIP con otros subgrupos de la red, llama la atención que la gran mayoría de los AIC's señalaron la pérdida de importancia que tuvo el Instituto Municipal de Investigación y Planeación durante el cambio de gobierno panista al

priista, sin embargo, la red muestra que este organismo juega un rol preponderante dentro de la toma de decisiones, ya que por medio de él se generan los proyectos de intervención urbana que se llevarán a cabo dentro de los planes de desarrollo urbano de la ciudad y que además es influido de forma vigorosa por los agentes de la red.

Los resultados arrojan que los AIC'S de esta investigación poseen una amplia red con el sector de la construcción, el gobierno del estado y la universidad.

No obstante, dado el comportamiento coyuntural de las redes político-económicas locales, se puede inferir que existe un bajo aprovechamiento de la red, debido a la poca recuperación de la curva del aprendizaje colectivo local, como en el caso de cambios políticos ante una nueva campaña para mantenerse en el poder o posicionarse en la cúpula por parte de las redes partidistas.

Los tomadores de decisiones mostraron una percepción sobre la red política económica local poco comunicada y con vínculos de orden coyuntural; en el análisis de redes sociales también se observa la existencia de una red de subconjuntos bien definida en torno a los atributos de carácter político y económico, esto es evidente en dos sentidos, el primero, los actores del subconjunto político del PAN tienen mejor articulada su red con el subconjunto empresarial. El segundo, los actores del subconjunto político del PRI, se ven mejor articulados con los agentes que se desempeñan en las jerarquías profesionales y pertenecientes al sector académico.

Una conclusión aproximada dentro de los resultados del análisis de redes sociales (ARS) es la congruencia con las aseveraciones que emiten los AIC's, quienes revelan bajas o inexistentes condiciones de comunicación, colaboración, cooperación y organización entre los tomadores de decisiones debido a la poca o nula colusión en la red y a que actúan por lo general de forma independiente. Aunque, una respuesta recurrente fue la colusión coyuntural, en particular en los periodos electorales con la emergencia de intereses y posibles alianzas temporales, o bien cuando los tomadores de decisiones señalan que han militado en un partido político, pero si es el caso no pueden mencionar de cual, porque la coyuntura política no les favorece.¹⁰⁸ Además, se menciona la

¹⁰⁸ Se presentaron al menos dos casos de AIC'S que revelaron ser del partido PRI pero en el presente se alinearon con el grupo del "independiente" que es el carácter político del actual presidente municipal Armando Cabada.

carente “lealtad” o ideología partidista, de verdaderos principios o valores como la pertenencia - ideológica y/o vocacional- a un partido político.

4.4. Hallazgos del análisis sobre las características de los agentes y la composición de las redes y las decisiones.

De acuerdo con el análisis anterior se establece que la configuración de las redes político-económicas de ciudad Juárez se da partir de vínculos entre los agentes por la pertenencia a un partido político, por las relaciones empresariales y por el parentesco. Se observa la presencia de al menos dos ejes principales; el primer eje rector se sustenta en los intereses, estos se perciben en un orden coyuntural, ya que para la mayoría de los agentes el interés permea todas las capas de las relaciones a través del tiempo, es decir, pueden ser apoyadas diferentes campañas políticas, e impulsar a determinados agentes, dependiendo de las posibles alianzas entre los liderazgos políticos y los intereses económicos de uno u otros partidos políticos, o bien de una u otras familias.

El segundo eje principal se observa en el comportamiento de la estructura urbana basada en particular, en la expansión del desarrollo urbano soportada por la especulación de la tierra, -que además conforma una de las principales características del mercado de suelo-, esto es, los terratenientes buscarán elevar el valor del suelo por medio de la urbanización de las zonas donde se ubican sus terrenos.

Para los tomadores de decisiones en Ciudad Juárez, las expansiones han ocurrido mediante las auto-invasiones y/o la permisividad de la invasión de los terrenos, con el propósito de generar demandas para la legitimación de la dotación de los servicios para los asentamientos humanos irregulares.

Ante la pregunta de ¿quiénes son los principales tomadores de decisiones en los proyectos de intervención urbana para Ciudad Juárez?, las respuestas de los actores se orientan hacia dos enfoques; el primero, señala que se trata de un conjunto de agentes pertenecientes a las cúpulas de poder dentro de un sistema político construido desde el poder económico, pues los principales tomadores de decisiones de la ciudad se conformaron con la influencia de los poderes políticos nacionales y las fuerzas de los agentes económicos locales, a partir de las tendencias del modelo de industrialización fronteriza, base del desarrollo del modelo maquilador en Juárez, asentado en los PDU’s desde la década de los años setenta.

En el segundo enfoque, se trata de una red cuya base son los intereses económicos que sobrepasan las redes políticas, familiares y las sociedades mercantiles, pues se revela que incluso entre los miembros de algunas de estas familias adineradas locales y regionales existen fuertes conflictos de intereses. Los miembros de dichas familias son socios de las grandes empresas locales en diversos sectores de la economía, las cuales han confeccionado grandes emporios de carácter monopólico-oligopólico como la industria lechera, la distribución de gas, el comercio al por menor, así como en la composición de un amplio mercado dentro del sector de la industria de la construcción y el mercado inmobiliario.

En relación con la pregunta si las redes se conforman de lazos de cooperación o de colaboración, la opinión se perfiló en su mayoría hacia la inexistencia de dichos tipos de vínculos, aunque pocos señalaron que los vínculos de cooperación se han dado de forma coyuntural en los momentos de elección de gobernantes.

Capítulo 5 Agentes y perspectiva del desarrollo urbano desde la mirada de los tomadores de decisiones.

Se ha señalado en capítulos previos, que las diversas formas de intervención urbana son emprendidas por organismos e instituciones donde convergen tanto actores públicos como privados; dichos agentes impactan en el funcionamiento del sistema urbano ya que comprometen recursos públicos como los económicos y fiscales, las propiedades de dominio público trasladadas a privados, la expansión del territorio -por disposición y venta del fundo legal-, y el otorgamiento de concesiones de infraestructura, vialidades y transporte.

El propósito de este capítulo es analizar las acciones de los agentes tomadores de decisiones en torno a los proyectos de intervención urbanos y sus resultados en la morfología urbana para responder a la pregunta de ¿cómo impacta en el desarrollo urbano las interacciones de los tomadores de decisiones, y el contexto de la gestión y la agencia de ciudad Juárez?

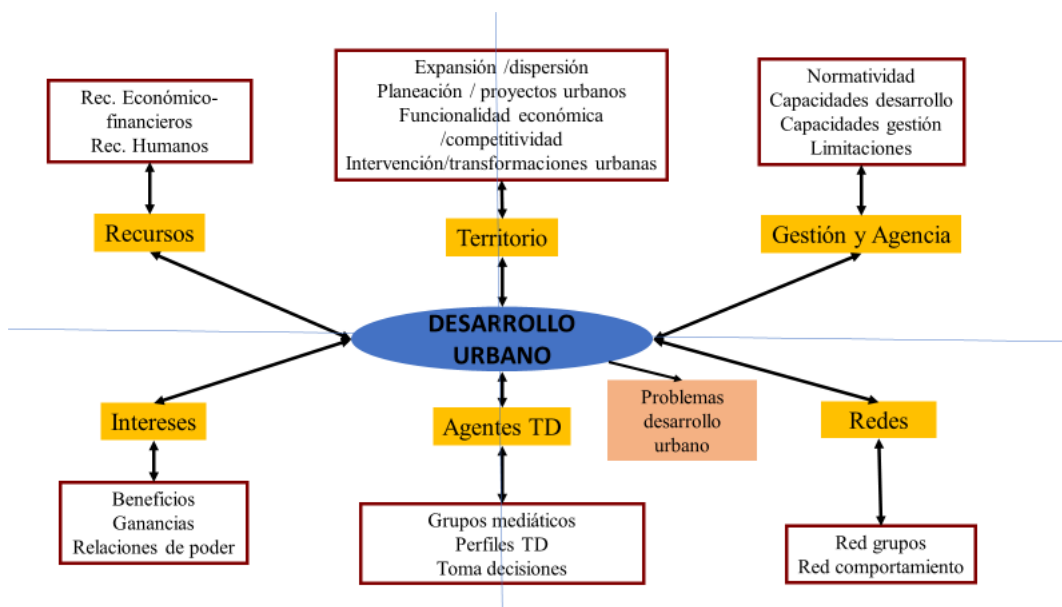
Conviene ahora allanar el camino y partir de las preguntas sobre ¿cuál es la percepción de los tomadores de decisiones sobre el rumbo que toma el desarrollo de la ciudad ante las condiciones imperantes ¿Cuáles son las motivaciones que surgen desde los diferentes ámbitos de la toma de decisiones? y ¿desde qué plataforma contextual y/o posicionamiento político-económico se determina qué proyectos de intervención urbana deben ser desarrollados?

En este capítulo, se analiza cómo el desarrollo urbano a través de las intervenciones urbanas, la expansión y la movilidad territoriales son recuperadas desde la narrativa de los agentes en la toma de decisiones. A partir de la percepción y experiencias de los tomadores de decisiones, dichas expresiones permiten construir la noción del territorio, su relación con los recursos e intereses y agentes. Las preguntas consecuentes fueron ¿Cómo se percibe el desarrollo urbano? ¿Sobre qué categorías y subcategorías se construye la idea del desarrollo urbano? Para ello, se discute en este capítulo la concepción del desarrollo urbano y la mirada sobre sus principales problemas, también se aborda cómo se ha construido el entramado territorial, su planeación, su funcionalidad y sus transformaciones a partir de las estrategias de crecimiento urbano y sus resultados en expansión y dispersión de la ciudad. Así mismo se exponen las concepciones de la gestión y capacidades de agencia que han permitido a los agentes tomadores de decisiones orientar dicho desarrollo urbano.

5.1 Elementos perceptuales que eslabonan las categorías principales.

En base a las opiniones y percepciones de los AIC's se observa un entramado temático a partir de las posiciones que han tenido estos, respecto a las funciones de alta jerarquía dentro de diferentes ámbitos institucionales, gubernamentales, organizacionales o empresariales. Las percepciones se clasificaron a partir de los temas planteados y a la recurrente mención de las diferentes orientaciones plasmadas en las respuestas. (Gráfico 5.1.1)

23 Gráfica 5.1.1 **Abordaje temático de los agentes tomadores de decisiones: Principales categorías y subcategorías**



Fuente: Elaboración propia en base a la información de AIC's y apoyo del software Atlas Ti V.7.5.4

Cabe decir que algunas percepciones se expresaron desde el conocimiento y la experiencia pasada; de modo particular cuando se abordaron los problemas del desarrollo urbano, la expansión, la dispersión de la mancha urbana y la administración de los recursos. Otras percepciones fueron expuestas como opiniones y posturas actuales a partir de las diferentes trayectorias profesionales y/o políticas, sobre situaciones como la toma las decisiones de los agentes, sus perfiles y las redes.

Como ya se señaló en el capítulo dos de la metodología, para realizar el análisis del discurso se organizó la información utilizando el software Atlas ti V. 7.5.4, primero se formularon siete grandes categorías, después se codificaron las citas de los documentos principales (entrevistas) y con base

en sus frecuencias semánticas se formaron subcategorías (19) sobre las cuales se llevó a cabo el análisis (Ver Cuadro 5.1.1).

32 Cuadro 5.1.1 **Categorías y Subcategorías perceptuales por grupos de agentes informantes: Análisis de frecuencias de las redes semánticas.**

Grandes Categorías	Subcategorías	Frecuencia perceptual por grupos de Agentes Informantes Clave				
		Académicos/ consultores	Empresarios	Políticos	Funcionarios	Total
AGENTES 15%	Grupos mediáticos	24	35	25	15	99
	Perfiles TD	30	52	64	21	167
	Toma decisiones	15	22	22	7	66
AGENCIA 13%	Normatividad	12	13	34	6	65
	Capacidades desarrollo	15	13	24	7	59
	Capacidades gestión	14	19	44	6	83
	Limitaciones	10	28	18	10	66
INTERESES 16%	Beneficios	28	15	18	5	66
	Ganancias	30	21	28	17	96
	Relaciones de poder	51	45	59	31	186
RECURSOS 8%	Económico/ financieros	21	29	35	17	102
	Humanos	12	15	40	8	75
REDES 8%	Comportamiento	23	27	37	17	104
	Grupos	14	23	14	9	60
TERRITORIO 32%	Expansión/ dispersión	44	35	52	30	161
	Funcionalidad económica/ competitividad	48	46	47	14	155
	Intervención/ transformaciones urbanas	36	43	63	30	172
	Planeación / proyectos urbanos	44	46	66	41	197
DESARROLLO URBANO	Problemas desarrollo urbano	47	42	67	18	174
Totales:		518	569	757	309	2153

Fuente: Elaboración propia en base a la información de AIC's y apoyo del software Atlas Ti V.7.5.4

En el cuadro 5.1.1 se muestran las categorías y subcategorías por grupos de agentes informantes; el análisis frecuencial de las redes semánticas y temáticas revela que la categoría Territorio tuvo el mayor peso de las menciones perceptuales 32%, las categorías Intereses y Agentes suman 31%, en tanto que las categorías Agencia, Redes y Recursos agregaron el 29%, el restante 8% fue sobre la subcategoría Problemas del desarrollo urbano. Las subcategorías sobresalientes por categoría fueron: Territorio: Planeación / proyectos urbanos (197); Intereses: Relaciones de poder (184); Agentes: Perfiles de tomadores de decisiones (167); Redes: comportamiento (104); Recursos: económico /financieros (102); y Agencia: capacidades de gestión (83).

La frecuencia perceptual por grupos de agentes mostró que los políticos abordaron de manera más amplia los temas (757), los empresarios (569) y académicos/consultores (518) y en menor medida

los funcionarios (309). Derivado de lo anterior, enseguida se plantea cómo es la mirada de los tomadores de decisiones a partir de una concepción teórica del desarrollo urbano.

5.2 Concepción y mirada de los agentes sobre los problemas del desarrollo urbano

Como se ha señalado en el capítulo 1, la idea de integralidad en el desarrollo urbano es relativamente reciente, en los ámbitos nacional e internacional se han elaborado definiciones que incorporan las necesidades más amplias de los urbanitas, es decir, que el desarrollo urbano precisa ver de forma holística el desarrollo del ser humano. Se trata de un proceso de ajuste y ordenamiento permanente -a través de la planeación del medio urbano- sobre factores como el económico, el social, y el físico.

En conjunto involucran el crecimiento demográfico, la expansión física y el incremento de las actividades productivas, una mejora significativa de las condiciones socioeconómicas y calidad de vida de la población, la conservación y mejoramiento del medio ambiente y el mantenimiento de las ciudades en buenas condiciones de funcionamiento; persiguiendo en esencial un balance equilibrado entre sus factores y no solo el crecimiento parcial y físico. El desarrollo urbano debe ser pensado en forma integral con el desarrollo regional o territorial, ya que con dificultad se da en forma independiente (Landa, 1976; Unikel, 1978).

Lo anterior hace suponer que la integralidad en el concepto del desarrollo urbano se refiere a la posibilidad operativa de alcanzar la solución de problemas de la vida de los urbanitas, de ahí que su enfoque demanda asociarse a la convergencia de diversas disciplinas que puedan acercarse al propósito del desarrollo. Esto es, un enfoque multifacético y multidisciplinar de los problemas humanos, señalando y al mismo tiempo dimensionando, una condición esperada en sus soluciones, dada la dificultad que implica llegar a verdaderas soluciones integrales desde disciplinas que cultivan las especialidades (Letelier, 2009).

Desde el marco normativo mexicano, el concepto de desarrollo urbano es definido por leyes y reglamentos tales como la Ley General De Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que, en su Capítulo Primero, señala:

“Objeto de la Ley, Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: XIII. Desarrollo Urbano: el proceso de planeación y regulación de la Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población; XIV. Desarrollo Metropolitano: proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas

metropolitanas, que, por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo con sus atribuciones; XV. Desarrollo Regional: el proceso de Crecimiento económico en dos o más Centros de Población determinados, garantizando el Mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales”.

Por otro lado, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua establece en el Artículo 3.

“El desarrollo urbano en la entidad tenderá a crear las bases para una mayor producción, elevar la productividad, mejorar la calidad de vida de la población, preservar los recursos naturales y proteger el medio ambiente”.

El Reglamento de Desarrollo Urbano Sostenible del Municipio de Juárez no establece un concepto como tal, pero se suscribe al cumplimiento de las leyes federales y estatales. Esta conceptualización se contrasta con las percepciones de los tomadores de decisiones para el análisis del desarrollo urbano en Ciudad Juárez. El desarrollo urbano en la localidad es identificado como un concepto amplio e integral en la mirada de pocos tomadores de decisiones:

EGO14: “... esto implica que el contexto del desarrollo no es sólo la expansión física como hacer casas sino en un concepto más amplio... además, en múltiples momentos y espacios se trató de convencer al gobierno de que no llevara tan lejos a la ciudad porque eso era un error, ya que había espacio donde hacerlo dentro de la mancha urbana, Pero no, la idea no era social, era de orden económico para un grupo muy cerrado de terratenientes, y lo mismo fue para el lado de Anapra y Lomas de Poleo, también se buscó favorecer a un grupo elitista, que algunos incluso, ni siquiera son de Juárez. Pero que tienen grandes propiedades en esos espacios y que quieren verse favorecidos, sí creo que la ley puede estar bien, pero creo que la responsabilidad debe estar en la función pública...”.

EGO13: “...debemos entender que todo debe ir como una unidad, en el sistema de mercado, no está separado obtener ganancia y tener bienestar social, no podemos avanzar por separado, debemos entender que así tiene que ser para lograr una ciudad más justa donde se dé respuesta a las necesidades que la gente tiene”.

EGO17: “... bueno elevar la competitividad implica dar estos resultados en términos de indicadores, ...Si, porque tú por ejemplo, hoy por hoy te vas a los números y dices ciudad Juárez en el 2010 tenía 465,000 viviendas y cuantas son irregulares?, tu pones todas estas casas en el apartado de las regulares y vas dejando cada vez menos en el de las irregulares, y que bien! ha habido desarrollo, lo puedes traducir como desarrollo porque teóricamente tienen buenos servicios, ésta infraestructura y

demás, pero vas y te das cuenta de que no, ...porque cuando tú ya vas al sitio, la realidad te dice otra cosa, la sola interpretación conceptual del desarrollo urbano sería muy dudosa”.

La concepción del desarrollo urbano se distorsiona de modo constante, de ahí que la curva de aprendizaje sobre las funciones y acciones que llevan a cabo los agentes del desarrollo urbano operen bajo una lógica segmentada por las bases de especialización en su formación cognitiva, o bien, derivada de su experiencia laboral. Lo cual, revela que la construcción del desarrollo urbano es aún añeja y/o esta desmembrada.

Así mismo, la falta de orquestación del desarrollo se sustenta en un débil y sesgado liderazgo ente los tomadores de decisiones, y éste, derivado a la vez de un fuerte tejido de intereses y compromisos entre los tomadores de decisiones.

5.2.1 Mirada sobre los problemas del desarrollo urbano

La limitada idea del desarrollo urbano se observa tanto en los enunciados como en las ejemplificaciones, las reflexiones de los tomadores de decisiones se orientan mucho más en torno a los problemas del desarrollo urbano derivado del crecimiento de la ciudad dado el exponencial esparcimiento de la mancha urbana y los problemas urbanísticos (físicos en principio).

Ante el cuestionamiento de ¿cuáles han sido las consecuencias más graves sobre las decisiones del crecimiento? Las respuestas revelan entre otros factores recurrentes a aquellos que están centrados en los problemas sociales, la falta de infraestructura social, la violencia, drogadicción e inseguridad, desintegración social-familiar, crecimiento demográfico exponencial, la segmentación y empeoramiento de las condiciones de pobreza y marginación de la población en particular aquella asentada en la zona poniente y sur oriente de la ciudad.

EGO18: “...hay todo tipo de consecuencias, las económicas, pero las más graves han sido las sociales porque esto ... genera mayor pobreza y marginación...el hecho de vivir en zonas muy accidentadas geográficamente también ha sido un factor, la privación... también muestra los efectos que ha tenido esta forma de propiciar la dispersión urbana, o sea, la desintegración social, la desintegración familiar, los problemas de violencia, de drogadicción, etcétera; todo eso lo propicia, a lo mejor no es la causa principal, pero si ha facilitado la dispersión urbana, el deterioro urbano de zonas que nunca llegaron a consolidarse urbanísticamente.

Espacios construidos en zonas no factibles para ser habitadas generaron la pérdida de aspiraciones y posibilidades de mejorar la calidad de vida de los habitantes, derivados del exacerbado crecimiento urbano y de una fuerte acumulación de rezagos de problemas socio culturales, centrados en factores

como un grave déficit de infraestructura social, cultural y educativa, aunado a la dispersión de la mancha urbana se observa el consecuente déficit en la proveeduría de servicios y del equipamiento urbano necesario para los habitantes de la ciudad.

EGO8: "...las ciudades modernas están poniendo más énfasis en el ciudadano, no en los automóviles, que lejos estamos de eso nosotros, no estamos ni siquiera en la etapa de las necesidades primarias, no las hemos resuelto... lo que pasa es que deben conocerse los problemas para poder atenderlos." "Mientras no resolvamos el problema de similitud de oportunidades siempre tendremos asimetrías, desequilibrios e injusticias..., Juárez no es la excepción, aquí en la ciudad usted encuentra mexicanos que tienen mayor índice de pobreza, que yo llamaría pauperismo que no los encuentra en los estados que se suponen pobres como Chiapas o Tabasco, Juárez tiene colonias asentadas por inmigrantes que tratan de ir al otro lado y buscar algo que les de sustento a sus familias y en muchas ocasiones no pueden hacer eso y se quedan aquí con la concerniente desventaja urbanística para la ciudad".

Ciudad Juárez es vista como una ciudad que no ha logrado alcanzar un buen nivel en su desarrollo económico. Bajo el esquema del modelo industrial se le reconoce como una ciudad de salarios bajos y empleos de baja calificación, en medio de difíciles fluctuaciones económicas, muestra los efectos de la desregulación y el libre mercado en las graves variantes que sufre el empleo/desempleo, la polarización de la riqueza y desequilibrios urbanos; acompañados de los inconvenientes económicos que generan los costos de un inadecuado seguimiento a las acciones urbanísticas de los desarrolladores locales y no locales por medio de transferencias de dichas desarrolladoras al gasto público municipal.

EGO8: "...debemos partir de la realidad de que esta ciudad es de salarios mínimos...aunque claro tenemos y pensamos que la maquiladora es una bendición y que un salario es un ingreso al menos para gente que no tiene ningún salario, no obstante, usted sabe que no alcanza, un salario mínimo no resuelve las necesidades de una familia, claro que no da respuesta a lo que establece la constitución"

En el componente político del desarrollo urbano se muestran que existen factores de riesgo relacionados con la presencia y aumento de negocios ilegales, narcotráfico y lavado de dinero, así como la falta de representación social, y la incapacidad del ejercicio democrático para la elección de gobernantes.

EGO10: "Ahí en Campos Elíseos...ya se les concesionó el proyecto pero aún no se sabe quién es el inversionista principal y cuando se sepa ...entonces se identificará quiénes están detrás de esa redes de poder, pero aquí hay un ingrediente ...que no hemos tocado, es el lavado de dinero en esta frontera y que ha sido fuertísimo, ...después de esa etapa de homicidios y de la violencia que

vivimos, porque la frontera siempre ha sido sitio de trasiego de droga, además de que en algún tiempo Ciudad Juárez fue turístico y tuvo auge la maquiladora... también se caracteriza porque uno de sus elementos del desarrollo económico ha sido el narcotráfico, el lavado de dinero, muchas de las familias mencionadas y de esas redes pues están ligadas al lavado de dinero de manera directa o indirecta”.

EGO8: “...la culpa no es del sistema, es de nosotros los mexicanos, porque a la hora de elegir a los gobernantes, no hemos logrado... que se tomen las decisiones más correctas para el país por parte de quienes toman las decisiones, unos están ligados a intereses económicos, otros a intereses partidistas y otros a intereses personales, pero no hemos llegado a un conjunto que... pueda generar más comunión entre el electorado y sus representantes”.

Por otra parte, las percepciones de los TD's se orientaron hacia la evidente incongruencia en el desarrollo entre lo económico, lo social y lo urbano. Existe una seria ineficiencia de funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos, además, se revela una visión miope sobre el desarrollo local, lo que representa un problema sistémico dentro del desarrollo urbano de Ciudad Juárez.

EGO10: “...para colmo Ciudad Juárez como ninguna otra ciudad tiene un problema muy grave de inseguridad pública, en el sexenio de Felipe Calderón con cientos de miles de personas ejecutadas, lo cual provocó una migración tanto hacia el sur de México como hacia El Paso Texas”.

EGO4: “...al poniente pues el desarrollo en Santa Teresa-Jerónimo, si vemos al oriente Riveras del Bravo que es en verdad dramático ver en las condiciones en que viven cientos de familias, porque bueno, estaban los desarrollos para miles de familias, pero hoy han tenido que migrar a diferentes partes de la ciudad por las condiciones tan insalubres, además de inseguridad que privan en estos lugares, entonces bueno, esos dos polos. Hacia el sur el famoso Mezquital que se construyeron miles de viviendas en lo que es una laguna natural y trayendo por añadidura costos muy importantes para tantísimas familias que también fueron atraídas por la venta de casas de interés social”

A manera de síntesis, el cuadro 5.2.1, muestra el campo semántico sobre la subcategoría problema del desarrollo y la red de frecuencias temáticas graduados por códigos. Como resultado del análisis del discurso sobre los problemas del desarrollo se puede concluir que los tomadores de decisiones se enfocan hacia las decisiones relacionadas con los problemas urbanísticos.

Cuadro 5.2.1 **Red temática de la subcategoría Problemas del Desarrollo**

SOCIO/CULTURAL	FT	POLITICO	FT	ECONÓMICO	FT	URBANISMO	FT
Marginación y pobreza	27	Falta de representación social	11	Salarios bajos/empleo baja calificación	13	Problemas y consecuencias del crecimiento urbano	46
Desintegración social-familiar	14					Ineficiencia de la infraestructura / equipamiento urbano y servicios	29
Grave déficit Infraestructura social- cultural - educativa	14	Factores de riesgo del DU/ negocios ilegales	2	Empleo / desempleo	4	Visión miope sobre el desarrollo local	17
Segmentación y segregación poblacional	8			Desregulación - libre mercado	3	Antecedentes DEU	10
Violencia-drogadicción	4	In - Capacidades de elección de gobernantes	1	Polarización/ riqueza-urbana -poblacional	2	Crecimiento demográfico exponencial	6
Incongruencia en el desarrollo -económico-social- urbano	4			Ciudad de salarios mínimos	2	Concepto de desarrollo	6
Perdida de aspiraciones y posibilidades de mejorar la calidad de vida de los habitantes	2	Narcotráfico y lavado de dinero	1	Transferencias desarrolladoras al gasto público municipal	1	Sistema / problema sistémico	3
Falta de arraigo de la población migrante	1					desarrollo integral de la ciudad	3
Total Frecuencia temática (FT)	75		15		25		120

Fuente: Elaboración propia con datos de Entrevistas AIC's 2017.

Se reconoce en principio la existencia de recurrentes problemas y sus consecuencias en el desarrollo urbano que van desde el exponencial crecimiento de la mancha urbana hasta la ineficiencia de la infraestructura y el equipamiento urbano y servicios que proveen las administraciones locales, una visión miope dentro de la planeación, dificultad para establecer una visión de conjunto del desarrollo urbano.

Aceptan la existencia de un grave problema socio cultural, que impacta en la calidad de vida de los urbanitas, en menor medida se acercan a involucrar los problemas económicos como parte del desarrollo local y del desarrollo urbano y de manera mucho más lejana que esté presente el problema político como un factor relevante en el desempeño de la gestión del desarrollo urbano.

5.3 El entramado territorial, su planeación, su funcionalidad y sus transformaciones

5.3.1 Estrategias de crecimiento urbano. ¿Una mancha de aceite? La expansión como estrategia del desarrollo urbano versus la dispersión de la ciudad.

El exponencial crecimiento de la ciudad se gestó desde la década de los años sesenta cuando el Programa Industrial Fronterizo¹⁰⁹ dio marcha por agentes como Antonio J. Bermúdez; con la promoción de la IME. El nuevo entramado territorial inició a partir de la política federal de desarrollo urbano para la descentralización de las grandes ciudades del país y los impulsos para la generación de los Planes de Desarrollo Urbano de los años setenta. Más tarde, en los PDU de los años noventa, contrario a lo que se piensa, no contenía una estrategia de expansión sino de consolidación, no obstante, las acciones urbanísticas seguían una trayectoria expansionista.

EGO12: “...en ese proceso había muchas presiones para evitar esta lógica del proceso de consolidación porque había terratenientes que tenían muchos terrenos en la parte exterior de la ciudad muy alejados de los centros y de los servicios, en concreto se trataba de los terrenos de las familias y exalcaldes Bermúdez, Quevedo y los señores Verdes, que eran las principales reservas territoriales, también había una asociación de propietarios de la zona sur que así se aglutinaron, donde estaban las principales empresas desarrolladoras de vivienda, ellos generaron y tenían ya incluso un plan parcial de la zona a partir del cual se realizó toda la actualización del plan, por ejemplo, ellos presionaban para que ese plan se asumiera como parte de la planeación de la ciudad.

EGO4: “...lamentablemente en Juárez, debido a la miopía de quienes llevaron a cabo en su momento lo que pueda ser considerado positivo, trajo también muchos costos y cargas para la ciudad, la industria maquiladora, por supuesto que dio empleo y eso fue saludable, pero ante una nula ley en cuanto a compromisos de las empresas extranjeras que se instalaban en la ciudad, en donde no dejaban nada más que el sueldo de los trabajadores, sin que hubiera algún valor agregado a tal erogación, hace más de 40 años que inició la maquila aquí y hoy nuestro valor agregado para toda esta industria no excede del 2.5% o 3%, quiere decir que no ha habido una estrategia nacional, solo ha sido, déjalos que vengan, porque quienes tienen aquí grandes propiedades y claro, pues se hicieron naves y rentaron, el negocio de las viudas ahora se convirtió en el estandarte de los empresarios juarenses”

¹⁰⁹ EGO18: “La expansión urbana se empezó a gestar en 1965, cuando llegó la Industria Maquiladora de Exportación”

Antes de iniciar el nuevo siglo, los PDU's habían establecido la estrategia de atención al problema de rezago, pero ante las crecientes manchas de territorio sin construcción ni consolidación,¹¹⁰ las acciones urbanísticas llevaron a una morfología de nuevos subcentros, mismos que representaron los intentos gubernamentales por dar alternativas en servicios y comercio a los pobladores de la periferia con énfasis a los del poniente de Juárez.

Al iniciar el periodo panista del año 2000, la política federal instauró la estrategia de consolidación mediante el abatimiento al rezago de vivienda, dando paso a un exacerbado crecimiento de la mancha urbana; no obstante, la crisis económica y de desempleo que afectaba de manera significativa a Ciudad Juárez, y al decremento de la población como efecto demográfico no ocurrido en más de seis décadas.

EGO18: "... hacia dónde nos podría conducir esta cuestión de crecimiento urbano desordenado?, si analizamos los planos de la ciudad y planos de fraccionamientos que se han venido agregando a la mancha urbana ... podríamos pensar que en realidad la ciudad desde entonces está en esta dinámica, claro que esto se agudizó a partir del año 2000, debido a factores internos conjugados con el triunfo del primer gobierno de alternancia a nivel nacional, se implementó una política nacional de vivienda que vino a detonar este crecimiento desordenado, sin mucha reflexión ni estudios que demostraran la necesidad de que en todo el país se aplicara una política igual, se lanzaron planes y programas para abatir el déficit de viviendas y fue la política del primer gobierno panista de este país.

Además de los efectos de dicha política en la localidad, se observan otros factores que inciden en la morfología local, dados los antecedentes del crecimiento y las múltiples dificultades para llevar a cabo el ordenamiento territorial, la ciudad también enfrenta la especulación del mercado de suelo como un factor vinculado de forma estrecha al mercado de la construcción.

Esto es que el mercado inmobiliario se ha constituido como una de las estrategias más recurrentes y menos innovadoras para el desempeño económico de la ciudad y por tanto más nocivas del desarrollo económico, ya que la apuesta ha sido la especialización en el modelo económico vía industria maquiladora, misma que en general ha dado bajos resultados, aunque sustantivos para aquellos posicionados en las élites económicas y políticas, polarizando cada vez más la riqueza de

¹¹⁰ EGO16: "...si tenemos un problema de terrenos baldíos dentro de la ciudad, hay una gran cantidad de suelo sin uso y un serio proceso de especulación".

la sociedad juarense, que a la postre le revierte un grave problema a la ciudad con un acumulado déficit urbanístico y pocas posibilidades para dinamizar a la ciudad.

EGO18: "...entre las causas de la expansión de la mancha urbana, ...principalmente está la especulación inmobiliaria conjugada con la corrupción en todos los niveles de gobierno y también en la apatía de la población, en términos de participación ciudadana".

EGO13: "Otro problema es la cantidad de baldíos dentro de esta mancha que se ha vuelto inaccesible porque los terratenientes lo que están haciendo es especular para que sigan elevando su valor".

EGO7: "...en particular pienso que los desarrolladores y los promotores de vivienda y parques industriales son responsables de la dispersión; y el mismo gobierno, porque el gobierno no procuró ni la situación de contención, ni el desarrollo de estos lunares y dejar que se especulara mucho con el precio, y obvio también los constructores, los urbanizadores y los fraccionadores se iban por lo más barato. Y aparte que también muchas de estas reservas eran del gobierno y se las daban todavía más baratas y ¡vámonos a crecer!".

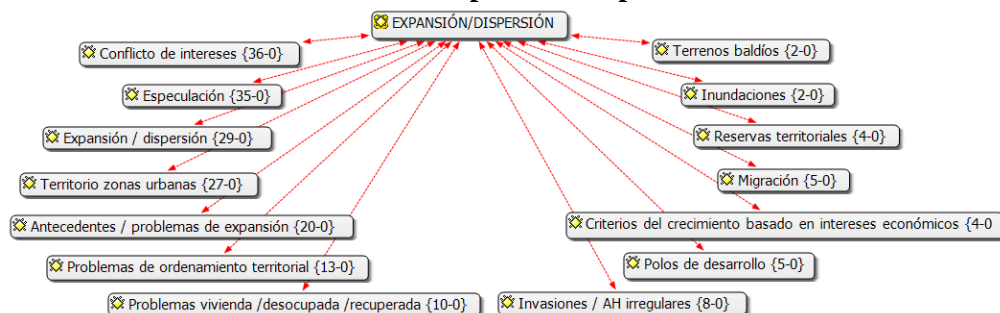
EGO10: "...la dispersión tiene su referente por un lado en la anarquía que se dio en los años 60, con crecimientos en zonas no autorizadas, con invasiones, con apoyo del partido político que estaba en el gobierno, en el PRI utilizaban todos estos elementos clientelares, todo para consolidar tierras de jefes de jerarcas y familias priístas que llevaban a las gentes a invadir para forzar al municipio a llevar servicios a esos lugares y ganar plusvalía para los dueños de esos terrenos"

El tejido urbano es muy complejo, en él se mezclan múltiples factores como la presencia de conflictos de intereses en las relaciones de poder, por lo que, la ocupación de la reserva ecológica, los crecientes asentamientos humanos irregulares e invasiones, la recurrente migración a la frontera y la incapacidad gubernamental de ordenar la vivienda, se agregan a las dificultades de atender los problemas y necesidades del ordenamiento territorial.

EGO17: "...en el 2002 con la política de Fox empezó la verdadera expansión de Ciudad Juárez, entre el 2004 y 2007 hubo una producción de viviendas -que incluso nos hizo acreedores al premio nacional del municipio donde se produjo mayor vivienda económica-, que trajo consigo la expansión; se ha analizado que en 2008 se detuvo, yo lo atribuyo, a que muchas familias ya habían experimentado vivir en ese tipo de fraccionamientos, y ya había muchas viviendas abandonadas, en 2005 la ciudad contaba ya con 60,000 viviendas abandonadas, según el censo esta cantidad se elevó con muchas más desocupadas"

En la expansión -dispersión del territorio, se observan las convergencias entre los problemas y enfoques que los agentes TD tienen respecto al desempeño local, el tema de conflicto de intereses se considera un factor transversal a todo el proceso de toma de decisiones, identificado como un eje muy vinculado al problema de la expansión, incluso dentro del conflicto de intereses se establece que la especulación representa un aspecto de alta significancia en las tendencias de la expansión de la ciudad, hacia el poniente en sus primeras etapas y hacia el sur y suroeste ya entrado el siglo XX (Ver Gráfico 5.3.1.1).

24 Gráfica 5.3.1.1 Red temática Expansión-Dispersión



Fuente: Elaboración propia con apoyo de software Atlas Ti V 7.5

La lógica del crecimiento fundada en intereses deja altos costos a la ciudad, la percepción de TD's es que los esfuerzos de ordenamiento del territorio tienen ineficientes resultados.

EGO4: "...entonces violentan el Plan de Desarrollo Urbano y ello trae por añadidura que la ciudad tenga que pagar costos muy altos... a que están obligadas las administraciones municipales para prestar los servicios, no solo de infraestructura, (agua, drenaje, pavimento) sino también servicios de seguridad pública, eventualmente de bomberos y lo que es importantísimo, la falta de escuelas adecuadas en los lugares en donde se están estableciendo nuevos desarrollos, falta de comercios planeados de manera correcta, pareciera ser que nada más estamos haciendo las cosas con una inmediatez que solo responde a los bolsillos de quien violenta los planes de desarrollo urbano"

EGO10: Entonces tenemos hoy una ciudad completamente atomizada con desarrollos como Santa Teresa hacia el norponiente, o como Ciudad Universitaria hacia el sur.

5.3.2 Congruencia entre planeación del desarrollo y proyectos de intervención urbana.

Los problemas de la planeación en México y Ciudad Juárez, expuestos en el capítulo tres, refieren una historia de las dificultades teórico-metodológicas de la planeación del desarrollo urbano y las discrepancias de su aplicación en las leyes de nuestro país.

Partiendo del hecho de que la planeación del desarrollo urbano es un proceso reciente y que aún no alcanza su etapa de maduración, se puede observar que entre los campos temáticos recurrentes en la discusión sobre la planeación del desarrollo urbano se encuentra la incongruencia entre Plan-proyectos y que con frecuencia se aprueban intervenciones urbanas a desarrolladores -mediante concursos- condicionados a cumplir las normas y dotación de equipamiento, esto último derivado de la ubicación de dichos desarrollos y la falta de equipamientos urbanos. Sin embargo, dichos condicionamientos no contienen bases legales que obliguen al cumplimiento, ni existen mecanismos formales de seguimiento dentro de un periodo administrativo municipal, o entre uno y otro periodo.

La mayoría de los agentes -académicos, consultores, políticos y empresarios- concuerdan que las fallas de la planeación y la falta de congruencia, se fundamenta en el hecho de que los TD's instrumentan la planeación del desarrollo urbano como una herramienta de legitimación de proyectos de intervención urbana promovidos por los grandes intereses económicos y políticos de las élites locales; la intervención estatal, federal e incluso la extranjera han incidido en las decisiones sobre la transformación urbana.

Otro elemento de la incongruencia es la ejecución de la normatividad para el desarrollo urbano, mientras para los académicos si bien, se lleva a cabo la planeación, no se cumplen los reglamentos; por otro lado, para los técnicos y especialistas sí existe congruencia entre la planeación y los proyectos conforme a la ley, pero debe haber adecuaciones ya que son parte del proceso para el desarrollo de la ciudad, EGO 6 "...la normatividad se debe interpretar para lograr el ajuste de las acciones necesarias". Sin embargo, la incongruencia entre la determinación de estrategias y acciones en los PDU's y sus constantes ajustes a los planes parciales ocurren a condición de intereses particulares, avalados por las autoridades en turno.

Se enfatiza que dichos ajustes se generan bajo fuertes presiones ejercidas por grupos de poder, conformados en esencia por terratenientes, gobernadores, alcaldes municipales, funcionarios de alto nivel, familias locales y/o regionales adineradas, desarrolladores e inversionistas originarios o

externos a la localidad, así como los líderes de grupos económicos y políticos; muchos de ellos conformados como agentes detrás del poder, quienes manipulan o indican las posiciones detrás del cabildo y congreso del estado.

EGO7: "...éstas presiones para el crecimiento de la ciudad responden a todo tipo de intereses de la sociedad y grupos particulares...creo que son todo combinado, pero especialmente a los intereses de quienes poseen las tierras que al final son los que la van a desarrollar, porque poseen grandes extensiones y eso de alguna manera influye".

La planificación urbana y la participación ciudadana son los basamentos del desarrollo, funcionan en teoría como importantes referentes de la representación ciudadana, así mediante la participación de colegios de profesionistas, instituciones como el IMIP y agrupaciones ciudadanas como el Consejo Planeación y dependencias como -Desarrollo Urbano Municipal participan en la aprobación de los PDU's.

De lo anterior, se observa que otros factores determinantes de los constantes cambios de dirección del ordenamiento territorial y la percepción de incongruencia entre planeación- planes y proyectos sean los dispositivos de las consultas y participación y ciudadanas, pues solo se utilizan para validar los proyectos de intervención urbana, los agentes no las consideran verdaderas representaciones de los diferentes actores locales para responder a las demandas sociales en materia de desarrollo urbano; ya que quiénes al final toman las decisiones para impulsar las transformaciones urbanas de la región son: "...los poderes fácticos, o bien, el poder político y el poder económico, se confabulan para tomar las decisiones en realidad"

EGO18: "... pues se validan con estos talleres de participación ciudadana y los de ordenamiento territorial, en algunas ocasiones el trabajo de los académicos y los especialistas es utilizado para validar indebidamente esas decisiones que repito, ya fueron tomadas de antemano", " Por ejemplo, en un momento coyuntural cuando los desarrolladores pugnaban porque las leyes municipales les permitieran reducir el número de metros cuadrados de la vivienda de interés social, en aquella ocasión el IMIP no tenía argumentos técnicos ni respaldos de investigaciones científicas para demostrar sí era posible o no reducirla, y bueno, en ese entonces hubo un taller y un foro, trajeron invitados externos para discutir el asunto, pero al final los desarrolladores se salieron con la suya y lograron que se redujera el número de metros cuadrados para una vivienda de interés social, que cada vez es menor.

EGO10: "...En 2004 había presiones muy fuertes por parte del gobierno del Estado y se aprobó un crecimiento aproximado de 5,000 hectáreas al sur poniente de la ciudad, donde hoy se encuentra Electrolux, -una de las plantas maquiladoras más grandes construidas en la ciudad entre 2005-2006- pero ahí se aprovechó para aprobar un crecimiento más y se eleva a 29,000 has para desarrollar la ciudad, recordando que ya existía un 20% de áreas baldías sin construir dentro de las primeras 24,000 has. Cuando empieza el periodo municipal 2004-2007, se hace un verdadero desorden...construyendo el camino real, pero a la par se aprueban tres planes parciales en esa zona del camino real para desarrollos futuros, -que ahí se tienen como terrenos en engorda-, esos tres planes parciales crecen o validan el crecimiento de otras 7,000 has junto con aprobaciones que se hacen en esa administración de nuevo hacia sur oriente.

Por otra parte, el llamado Plan de Movilidad Urbana también se reconoce como un proyecto incongruente, ya que desde la perspectiva de los TD's este proyecto no ha estado acorde ni con las necesidades del crecimiento de la ciudad, ni tampoco ha logrado consolidar alguna zona urbana que demande, no solo los servicios de transporte, sino una verdadera accesibilidad para facilitar la articulación entre la población, los agentes económicos, los trabajadores y la producción que requiere una ciudad, es decir la movilidad requerida para dinamizar su economía y beneficiar a su sociedad.

EGO2: "...no creo que el plan de movilidad urbana vaya de acuerdo con las necesidades de crecimiento de la ciudad -expansión-, yo diría que una de las ventajas de la frontera es que podemos recrear -copiar- lo que tienen allá. Es contradictorio, por ejemplo, aunque en ambas ciudades se pagan impuestos, ... se observa una gran diferencia de su aplicación, ..., allá se ven invertidos, es decir allá si se los regresan e invierten en la infraestructura de la ciudad, a la policía, la seguridad"

EGO3: "El problema fundamental es: primero que no estamos acostumbrados a pensar y a planear a largo plazo; segundo que no respetamos lo más mínimo las decisiones y proyectos serios; y el tercero es que tenemos una visión corta de lo que es Juárez, no construimos sino destruimos, empezamos la administración destruyendo la anterior y luego los siguientes años construyendo para que luego el que venga destruya lo que nosotros hicimos".

Cuando se adolecía de planeación, las políticas federales y las nuevas regulaciones delegaron responsabilidad a los municipios para elaborar sus propios PDU's, ello contribuiría a la solución de graves rezagos de muchas localidades en el país, por medio del ordenamiento territorial. En 1995, el IMIP fue el primero en constituirse como tal en el país, además se proyectó como una institución descentralizada del gobierno municipal para lograr independencia y procurar la investigación que le diera el soporte a la planeación, sin embargo, tras 23 años de su creación, esta instancia

gubernamental es percibida como carente de funciones, además de ser descalificada en diferentes etapas de los gobiernos locales. (Ver Gráfico 5.3.2.1)

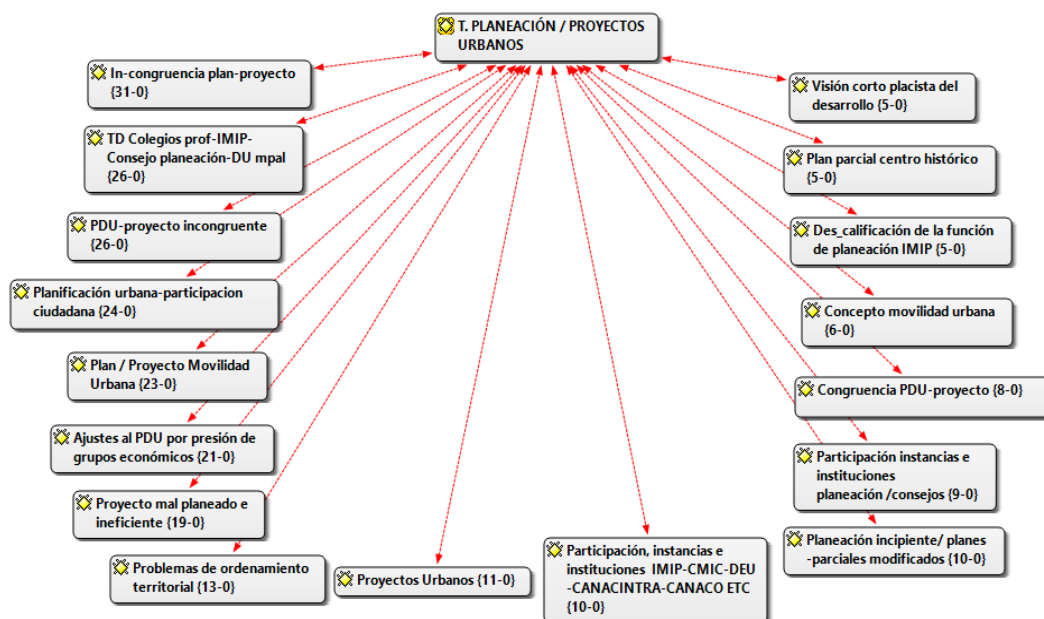
EGO4: “... de manera lamentable el IMIP perdió su autonomía, la verdad es que yo aplaudí a Villarreal cuando lo hizo, porque fue algo que marcó un hito en la historia del desarrollo de la ciudad y el país”

EGO14: “...cuando regresaron los gobiernos del PRI empezó de nuevo el desorden, el primer aspecto...es que trataron de controlar al IMIP y de convertirlo en una dependencia total del gobierno municipal y estatal a cargo del PRI, le quitaron el contenido técnico y de independencia, fue diseñado originalmente hasta el grado de que hoy día, sigue siendo un instituto que depende del ayuntamiento”

EGO18: “... se dice desde su fundación que el IMIP es de investigación, pero lo único que ha hecho es planificación..., por desgracia la investigación ha estado en la mayoría de los casos ausente...éste es el actuar de las oficinas clave para el desarrollo urbano, los funcionarios han sido a modo de los intereses particulares, eso priva en la toma de decisiones cuando se trata del crecimiento y desarrollo urbano”

25

Gráfica 5.3.2.1 Red temática Planeación -proyectos urbanos



Fuente: Elaboración propia con apoyo de software Atlas Ti V 7.5.4

Por último, la visión corto-placista de la planeación del desarrollo urbano se constituye como un determinante más de la falta de continuidad y de congruencia en los PDU's.

5.3.3 Las oportunidades del desarrollo urbano con basamento en la funcionalidad económica y la competitividad

La condición de la frontera, la ubicación dentro del contexto global-local en plano binacional han sido siempre considerados factores que favorecen la funcionalidad económica y la competitividad para Ciudad Juárez¹¹¹; además de la visión sobre el potencial de desarrollo económico tri-estatal y binacional le han llevado a ser considerada una metrópoli

El impulso de la IME fue una apuesta de los agentes económicos y políticos, fue considerada el motor de la economía por más de cuarenta años y bastión para la creación de miles de empleos, al grado de acumular 319 mil trabajadores formales en el 2000,¹¹² hecho que se observa coherente en la creación de infraestructura industrial y la especialización de la economía en los sectores industriales como el automotriz, productos eléctricos y electrónicos.

No obstante, la percepción de los TD's presenta dos enfoques; el primero, plantea que la IME ha dado respuesta al desarrollo económico y urbano de la localidad, pues buscaba en sustancia el crecimiento urbano industrial y comercial en forma regulada, así como la resolución a los problemas del desempleo local por más de cincuenta años.

EGO15: "...todo es una cuestión de interés nacional, ... para un buen desarrollo económico y bienestar de la ciudad, porque la industria maquiladora es un beneficio nacional, vino a cambiar la estructura económica del país, generar más empleo... su crecimiento no se dio nada más porque los dueños de los parques industriales querían, sino también por la situación geográfica, la función estratégica de México o la negociación del Tratado de Libre Comercio, Ciudad Juárez es una zona que es parte del Plan Nacional de Desarrollo, ...la maquiladora no fue nada más para beneficiar a los

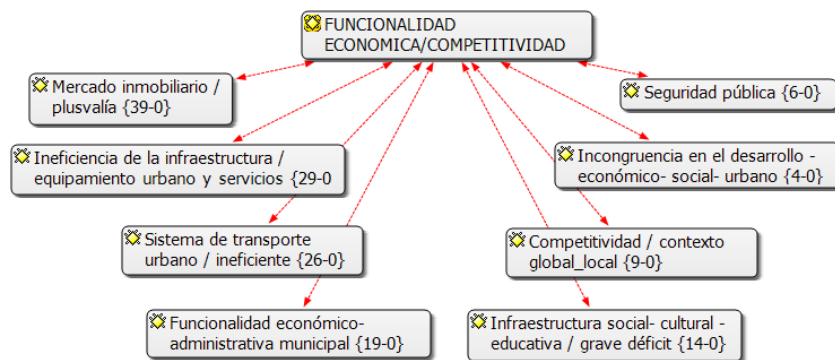
¹¹¹ Debido a que se fusiona en más de 2.8 millones de habitantes de las tres ciudades contiguas: Ciudad Juárez, Méx.; Las Cruces, NM. y El Paso, Tx. USA.

¹¹² A partir del año 2000 las graves crisis económicas han golpeado a miles de trabajadores, entre 2000-2005 se perdieron cerca de 110 mil empleos, al 2016 se han recuperado cerca de 60 mil. Fuentes: Banco de Información Económica INEGI, Así estamos Juárez, <https://planjuarez.org/images/docs/informes/economia2016.pdf>

dueños de los parques industriales, aunque cierto es que los dueños aprovecharon e hicieron sus negocios”.

El segundo enfoque, refiere que el grueso de los esfuerzos para el desarrollo urbano generó solo infraestructura económica de soporte a la industria maquiladora dejando un grave déficit en las infraestructuras social, cultura, de salud y educativa, llamándole incongruencia entre el desarrollo - económico- social- urbano; dicha polarización se observa en la eficiencia de la infraestructura urbana alcanzada en la zona oriente de la ciudad y su contraparte ineficiente en las zonas poniente y sur-suroriente, un ejemplo son las vialidades y calles, aun y cuando múltiples fraccionamientos fueran dotados de calles pavimentadas, hoy día, cerca del 40% no tienen pavimento.¹¹³

26 Gráfica 5.3.3.1 Red temática Funcionalidad económica - competitividad



Fuente: Elaboración propia con apoyo de software Atlas Ti V 7.5.4

Las principales críticas al modelo maquilador -de acuerdo con las percepciones- son que los agentes tomadores de decisiones vieron una enorme oportunidad de negocio en el mercado inmobiliario para elevar la plusvalía del suelo poseído por los terratenientes; lo cual generó una ciudad de bajo desarrollo, de bajos salarios, de alta concentración poblacional y débiles impulsos, dado su estancamiento, su mayor amenaza es sucumbir.

¹¹³ “Pese a las inversiones millonarias hechas en pavimento, el rezago persiste y es del 4%, lo que significa unas mil 700 calles sin asfalto, afirmó el, Gerardo Silva Márquez, director general de Obras Públicas. Diario de Juárez http://diario.mx/Local/2017-04-10_5686fd69/sin-pavimento-casi-mitad-de-la-ciudad/ consultada 8 abril 2018

EGO4: Sí, yo creo primero, la industria maquila no se hizo para abatir el desempleo de Ciudad Juárez, porque si revisamos en los 70's el índice de desempleo de Ciudad Juárez no era gran cosa, había empleo, fue más bien el decir, espérate hay una oportunidad, se vio como nicho de oportunidad para ganar dinero, no con consciencia social de reducir. "...Había mucha tierra disponible, entonces se vio allá que en aquél entonces, en el otro lado los que costaba 3 dólares, acá costaba 30 centavos, pues bueno se vio el beneficio..., y por supuesto ¿por qué ahí? ¿Por qué están tan concentrados los parques industriales de donde están las naves de la industria maquila?, pues porque eran los dueños de la tierra, eran los dueños de Juárez, y siguen siendo los mismos."

EGO12: "Estos procesos de desarrollo económico que no tienen nada que ver con el plan director fueron en realidad los primeros detonantes de la expansión, con mucha claridad el tema del parque industrial Bermúdez en medio de lo que era la zona de integración ecológica, es decir eran tierras de cultivo alejadas totalmente la infraestructura y del desarrollo de la ciudad y estos asociados a que los dueños de los terrenos eran los promotores del programa industrial fronterizo, y se repite con la expansión sur y sur oriente y con los alcaldes que compraron reservas territoriales fuera del ámbito del plan director, entonces esto generó una gran tensión, porque en lo básico es un asunto inmobiliario puesto que es de bajo costo mientras están fuera del plan de desarrollo y una vez que logran subirlos en el plan entonces aumentan la plusvalía"

La red temática sobre funcionalidad económica y competitividad revela que la localidad no ha logrado mejorar sus condiciones de desarrollo a partir de la estrategia de ciudad industrial, más bien, ha sido una localidad cooptada por los intereses sembrados en el mercado inmobiliario que además han generado una significativa ineficiencia de la infraestructura urbana, por razones muy simples no se le ha invertido a la ciudad para crear el potencial de desarrollo. Entre otras razones que restringen dicho potencial se encuentran factores como las fallas en la funcionalidad administrativa, asignación de los recursos públicos para un enorme aparato administrativo, grave déficit en la infraestructura social, cultural y educativa, baja creatividad para diversificar la economía y mínimos resultados para garantizar la seguridad pública requerida para incentivar las inversiones.

5.3.4 Intervención y transformaciones urbanas

Transformar las urbes puede tomar muchos años, pero cuando la voluntad política se une a los intereses económicos podría tomar muchos menos. Una carencia sustantiva que tiene la localidad es la ausencia de una agenda del desarrollo que considere el corto, mediano y largo plazos, sin ésta, las

posibilidades de planear, impulsar y de administrarla de forma sustentable y con equidad son exiguas; máxime si los agentes tomadores de decisiones cuentan con agenda propia.

La problemática como ya se dijo es compleja, las decisiones políticas han sido divergentes, mientras los líderes priistas desean y buscan de manera intensiva la expansión, los panistas dejan clara su política de contención y consolidación de las zonas, como las estrategias que se deben seguir para el desarrollo urbano, dichos impulsos han sido plasmados en los diferentes planes parciales y ajustes periódicos hechos a los PDU's.

Aunque los procesos de aprobación de proyectos urbanos han sido llevados a cabo bajo los procedimientos legales, existen múltiples vacíos normativos, de forma tal que las normas se interpretan y ajustan con el objeto de que los proyectos lleguen a solucionar situaciones cargadas de intereses y/o de conflictos, evidenciando que los impactos en el desarrollo local dejan huellas irreparables.

Las intervenciones urbanas más señaladas por los agentes tomadores de decisiones fueron aquellas en donde los desarrolladores y los intereses ganaron, los ejemplos más claros son las zonas de Riveras del Bravo, El Mezquital, Santa Teresa, Tornillo Guadalupe y la Ciudad del conocimiento (Ciudad Universitaria)

Los filtros en la jerarquización de los proyectos de intervención urbana son establecidos por los agentes detrás de los tomadores de decisiones, -desarrolladores y terratenientes-, y las propias autoridades de más alto nivel, de ahí que aquellos refieran que el ejercicio del poder de los gobiernos estatal y federal se convierten en el compás para determinar la priorización de los proyectos de intervención urbana que deberán llevarse a cabo en la ciudad. Aspecto acorde a los vacíos normativos, ya que los reglamentos asignan responsabilidad a los funcionarios locales, no así la autoridad necesaria para asignar, ejercer y administrar los recursos indispensables para las acciones del desarrollo.

EGO12: "...de manera explícita, en varias expresiones... estos empresarios gobernantes son los que generan estos procesos, por ejemplo el caso Patricio Martínez y el tema del cruce fronterizo de Jerónimo-Santa Teresa, hacer el libramiento, y toda esa conexión, privilegiando el desarrollo de esa zona, y se pueden revisar las autorizaciones de esa zona junto con las administraciones priistas, luego es la zona del IVIECH en Riveras del Bravo, y después la expansión de la zona de El Barreal que son zonas inundables de riesgo, todas esas son áreas que jalan la expansión y abren gran cantidad

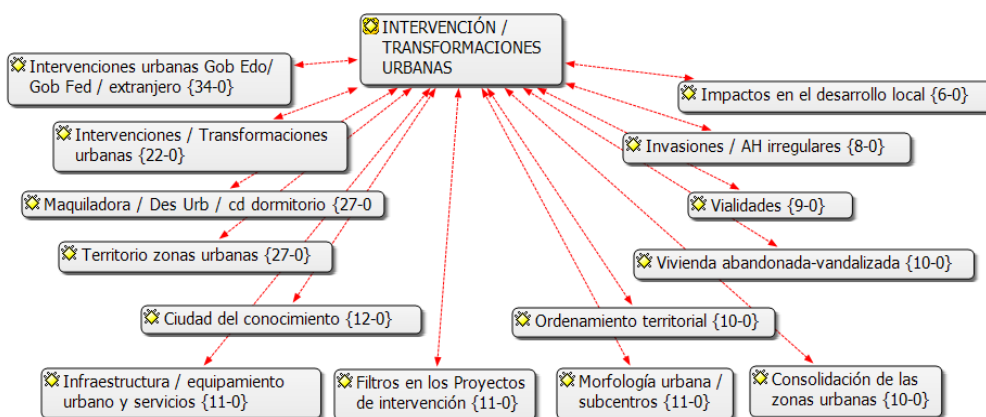
de hectáreas al desarrollo que son evidentemente no en contra del plan, sino en contra del sentido común, todo esto para llevar a cabo otra iniciativa y abrir otras reservas territoriales de los propietarios que tienen que ver con los asociados a Héctor Murguía, y abre todo el tema de la creación del Camino Real para de nuevo abrir el desarrollo a una gran cantidad de hectáreas donde están los mismos contratistas del Camino Real, la familia Ibarra, la empresa YVASA que tiene los bancos de materiales y sus reservas territoriales por la misma zona colindantes, y la misma especulación de políticos que adquirieron la esquina de reservas territoriales donde se une la carretera Casas Grandes con el Camino Real”.

EGO17: “...hablábamos de tres polos de desarrollo, Santa Teresa, Tornillo Guadalupe y Ciudad Universitaria, yo veo que se discute cuáles son las mejores opciones para el crecimiento de una ciudad. En el caso de Santa Teresa se apuesta a lo mismo, más y más crecimiento, ya sabemos cuan alejado está ese polo de desarrollo, el de Tornillo no es diferente, de hecho, se hablaba de este proyecto en los desarrollos urbanos sustentables, es lo mismo, pero más grandote, antes dejaban hacer un fraccionamiento de 2,000 casas, allá permiten hacer 20,000. Comparando la IME con Ciudad Universitaria, hay otra teoría que señala que una de las mejores fuentes para que crezca una ciudad es el educativo porque te produce desarrollo, ...en ambas opciones se ocupan recursos humanos, la diferencia es que en uno los están consumiendo y en la otra los están formando”

El entramado se descifra por medio de la conformación morfológica de la ciudad, antes del 2000, las invasiones y asentamientos humanos irregulares representaron en buena medida las estrategias para forzar la expansión y su posterior validación en los PDU's. Más tarde, en la primera década del siglo XXI, las estrategias solo modificaron el patrón por medio de las asignaciones y venta de reservas territoriales para la creación de viviendas de interés social. De ahí que la especulación y el mercado inmobiliario continúen siendo el eje fundamental del desarrollo (Ver Gráfica 5.3.4.1).

EGO8: “...un ejemplo claro de intervención es cuando se impulsó el desarrollo de la zona de Santa Teresa, hubo mucha oposición para desarrollar esa zona, y a quien le cabe en la cabeza que podamos generar otro polo de desarrollo que tiene que ver con Nuevo México? Y no con Texas, otro polo muy diferente, para que se busque inversión privada y se pueda desarrollar a la ciudad, el gobierno tiene que dar las facilidades y si hay inversionistas que lo quieran hacer, ¡pues hay que hacerlo!”

Gráfica 5.3.4.1 Red temática Intervención -transformaciones urbanas



Fuente: Elaboración propia con apoyo de software Atlas Ti V 7.5.4

5.4 Agencia y Gestión

Las diligencias del desarrollo económico son distintas a otras funciones y responsabilidades del gobierno municipal, ya que estas se conjugan de manera jerárquica con otros niveles de gobierno, no obstante los gobiernos locales tienen en principio funciones territoriales como la proveeduría de servicios, infraestructura y equipamiento primordiales tanto para la productividad de los agentes económicos (empresas) y como la atención de las necesidades y calidad de vida de su población; representar a la comunidad que elige a los gobernantes para llevar a cabo las acciones avaladas por el rango de autoridad local otorgado; promover la inversión a través de la atracción y retención de inversiones en la localidad, como elemento clave para conseguir el desarrollo mediante el estímulo y gestión del crecimiento económico, el bienestar social y ambiental que repercute en el beneficio de los trabajadores y la población en general; así como, regular las acciones colectivas e individuales mediante la regulación; suministrar y aplicar las normas para garantizar la organización y buen funcionamiento social y bienestar de la población (Clark, et al.; 2012).

De lo anterior se considera que las subcategorías relevantes que la red temática enfatizó fueron: 1. la normatividad, 2. las capacidades de desarrollo, 3. las capacidades de gestión 4. algunas limitaciones y problemas para evidenciar las condiciones de la agencia y 5. la gestión en la localidad.

5.4.1 Normatividad

Los marcos normativos son las guías básicas para lograr las interacciones entre los agentes y lograr propósitos de agencia que les permitan conciliar necesidades e intereses.

Para los agentes tomadores de decisiones las principales dificultades para llevar a cabo la gestión dentro de la administración pública de los municipios se encuentran en las ausencias y vacíos normativos, mismos que dan paso a la falta de transparencia y opacidad en los procesos del desarrollo urbano y surcan un camino hacia la legitimación de proyectos privados vía consulta pública. Asimismo, la falta de legislación que sancione la función pública irresponsable propicia que la normatividad no sea respetada por desarrolladores ni autoridades.

EGO2: "...digamos que si observamos si se incumplen las normas entre los principales grupos económicos,...- están los señores De La Vega, si pudiéramos ir atrás, ¿cuántos permisos de alcohol se les han expedido y cuantas tiendas Del Rio están a un lado de una escolita?; si, si brincan las normas, pero volvemos a lo mismo, aunque se hable de filantropía por el FEMAP, sigue siendo ese grupo de poder que rige; o puede ser el grupo Fuentes, que es del gas natural o el Grupo Imperial, volvemos a lo mismo. Por ejemplo, ¿cómo llevan el gas? llegan y abren calles ya pavimentadas, y ¿quién paga por cerrarlas de nuevo? ese es uno de los grupos que también está muy fuerte. En cuanto a los Quevedo, son los dueños de todos los terrenos donde están construyendo la maquiladora o sea a lo más lejos hasta allá va la maquiladora. Bermúdez se quedó aquí o sea en su momento tal vez no se podía decir nada porque es quien trajo la maquiladora a Ciudad Juárez en los años 70, más bien él sí fue una persona con visión, ya después fue de intereses personales, de amistad y económicos para construir y desarrollar los parques industriales donde fuera.

Aún y cuando existen procesos de ajuste para llevar a cabo el desarrollo urbano, la normatividad urbana se deriva de las leyes generales federales y las leyes estatales, que fueron elaboradas para el desarrollo urbano del país y regular el ordenamiento territorial en los estados federativos. De acuerdo con Argomedo (2013) se observa que el protagonismo de las propuestas técnicas para la institucionalización de la planeación urbana en el país fueron los basamentos jurídicos como la promulgación de la Ley General de Asentamientos humanos en 1976 (SAHOP) y su actualización en 1993 (SEDESOL); la creación de la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) 1994; más tarde en el año 2000 la generación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) para implantar las políticas públicas nacionales de financiamiento de la

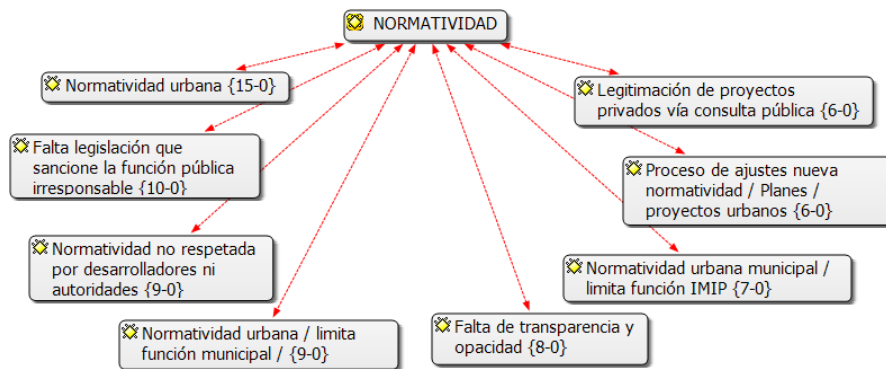
vivienda, al crear esta división entre los componentes del desarrollo urbano, se debilitó la capacidad gubernamental para planificar y ordenar los asentamientos humanos”.

Por ejemplo, en el caso de la localidad, en el 2016 se autorizó el primer Reglamento de Desarrollo Urbano para Ciudad Juárez; la ausencia de normatividad urbana acorde con las leyes generales habría limitado de modo significativo la función municipal y de manera concatenada la falta de normatividad urbana municipal limitaba la independencia y delegación de autoridad para la función adecuada del IMIP.

EGO18: “... por ejemplo, el Consejo Deliberativo del IMIP, no tiene autoridad para decidir, ya que este órgano por sí mismo solo tiene la facultad de emitir recomendaciones..., aunque hubiera un consejo deliberativo en donde en verdad se debatieran las cuestiones del desarrollo, y digo eso porque no alcanza a hacerse el debate, porque la mayoría a veces las discusiones van en otro sentido”.

Así, se observa que dentro de la red temática de normatividad se entretajan problemas y visiones sobre la importancia de atender los grandes vacíos normativos que permitan llevar a cabo una mejor gestión dentro de los ámbitos municipales. (ver gráfico 5.4.1.1)

28 Gráfica 5.4.1.1 Red temática Normatividad



Fuente: Elaboración propia con apoyo de software Atlas Ti V 7.5.4

5.4.2 Capacidades de desarrollo

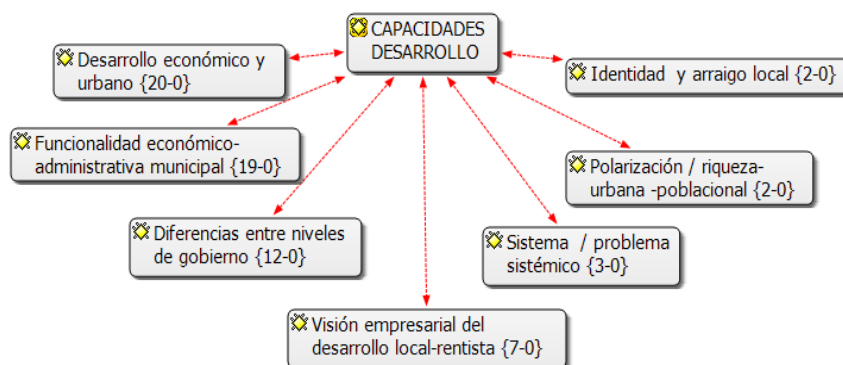
Las diferencias entre niveles de gobierno limitan de forma sustantiva las capacidades del desarrollo urbano y del económico, pues la dependencia del municipio respecto al estado y la federación sobre los recursos no permite que los agentes en cargos públicos logren dar una mejor funcionalidad económico-administrativa dentro del tan corto periodo de gobierno.

Otro elemento significativo que incide en las capacidades de desarrollo es el fuerte carácter migratorio de la población, pues la estructura de propiedad en la ciudad no ha logrado fortalecer la identidad y arraigo locales. De acuerdo con los tomadores de decisiones, existe en la ciudad una cultura de desapego, por un lado, en los migrantes de bajos recursos, por su interés e idea permanente de poder ir más al norte a cumplir el sueño americano. Y por el otro lado, en los agentes de altos recursos, porque sus intereses se centran en la mirada rentista del desarrollo, Juárez es lugar para hacer negocios y no para vivirla y desarrollarla (Ver gráfico 5.4.2.1).

EGO3: "...yo creo que son familias y son intereses comunes, que reitero; poco le invierten a Juárez y si le invierten, es en donde ellos quieren, les da nombre y prestigio, aunque no sea derrama de impacto social porque ellos y sus hijos se educaron fuera"

Muchos juarenses no viven la ciudad, antes y después de la crisis de violencia que azotara a la ciudad, muchos agentes tomadores de decisiones vivían en El Paso, Tx. y trabajaban en Ciudad Juárez, muchos de ellos aprovechando la "ventaja" de ser ciudadanos fronterizos, y es que al adquirir una doble ciudadanía les permite tener sus residencias en ambos lados de la frontera. De ahí que Juárez se le vea convertida en ciudad -dormitorio de la maquiladora.

EGO8: "...En una ciudad caracterizada por no tener nada, por no tener arraigo, la X fue pensada para que tuviéramos algo de identidad, aquí tenemos gente de todos lados del país, usted le pregunta a alguien que vive en la ciudad hace cuarenta años ¿de dónde eres? Le responde "yo soy de Parral o soy de Camargo" o que es de Durango, o Zacatecas; la respuesta debe ser soy de Juárez, no tenemos eso porque no tenemos arraigo, entonces tenemos que hacer cosas que den arraigo a los ciudadanos".



Fuente: Elaboración propia con apoyo de software Atlas Ti V 7.5.4

Existe una visión del desarrollo local rentista, también ha sido denominada como miope, aunque se han sumado a los Consejos de Planeación del municipio, el Consejo Consultivo IMIP y las comisiones para el desarrollo urbano, organizaciones como el Consejo Coordinador Empresarial, Desarrollo Económico de Juárez, A.C. y Plan Estratégico de Juárez, mismos que son esfuerzos de agrupaciones del sector privado para impulsar el desarrollo local reconocidos por los AIC'S como grupos importantes, no parecen suficientes ante los grandes desafíos que representa desarrollar la localidad.

EGO2: "...si, estamos hablando de que es muy poca gente la que piensa que desarrollar al municipio implica más allá de crearle solo calles y de darle funcionalidad como una aspiración de que sea una ciudad vivible; entran con esa mentalidad de tratar de resolver todo, pero a la mera hora los bloquean de muchos lados, bloquean recursos, bloquean crecimiento o sea quieras o no estás muy amarrado en muchas cosas para poder lograr los objetivos".

5.4.3 Capacidades de gestión

De manera general la gestión urbana representa la articulación de diversos recursos (humanos, financieros, organizacionales, políticos, naturales) que configuran un proceso general para enfrentar a la producción, funcionamiento y mantenimiento de la ciudad, al propósito de satisfacer las necesidades de bienes de consumo individual y colectivo de los sectores de la población.

La falta de jerarquización de los problemas del desarrollo se confronta con la incapacidad de generar una agenda de éste, así como, la de gestionar los recursos necesarios para la operativización

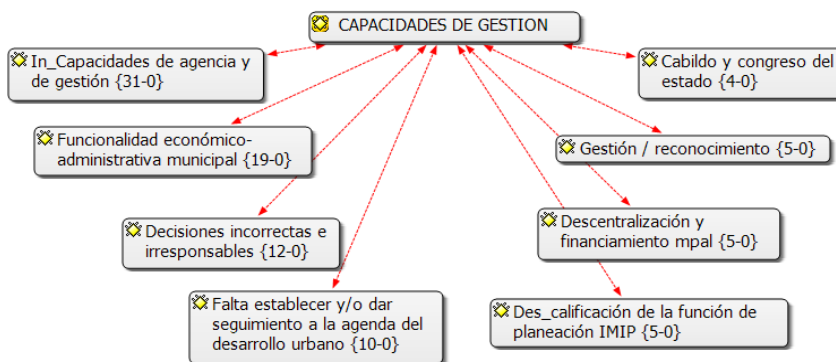
de los proyectos de intervención que a la vez se filtran por medio de decisiones parciales y de conveniencia permeadas de intereses y tener carencias en las capacidades requeridas para darle seguimiento. Por otra parte, ninguno de los agentes tomadores de decisiones incorporó en sus reflexiones la necesidad de evaluar los desempeños dentro de sus funciones en los ámbitos empresariales, ni como políticos, ni como funcionarios públicos, tampoco se observaron por parte de los agentes en el ámbito académico o de consultoría (Ver Gráfica 5.4.3.1).

EGO4: “...Pues sí, porque me dicen, si hacemos esto dentro de 5 cinco años aquí va a estar poblado, si, nada más que hoy donde está poblado, no tienen calles, no tienen agua, no tienen drenaje, tenemos gravísimos rezagos, entonces digo yo, ¿pues qué atendemos?”

EGO8: “...nos preocupamos primero por desarrollar un circuito periférico que integrara a toda la ciudad, que le llamamos periférico Camino Real- Boulevard Independencia- Juan Pablo Segundo- Norzagaray; aunado a eso, se buscó conseguir 2 mil millones de recursos para poder resolver el problema antiquísimo que existe entre muchos transeúntes, de pasar de oriente a poniente y de poniente a oriente cuando el cruce del tren pasa por la ciudad, ejemplos como el puente de la presidencia municipal, un puente que pasara por abajo del centro para no afeár el Centro Histórico y el de la Sanders.”

30

Gráfica 5.4.3.1 **Red temática Capacidades de gestión**



Fuente: Elaboración propia con apoyo de software Atlas Ti V 7.5.4

5.4.4 Limitaciones y problemas

Las dificultades para la construcción de la agencia son las diversas limitaciones y problemas que enfrentan los agentes tomadores de decisiones, en particular de aquellos que están en funciones de alta jerarquía en el gobierno municipal.

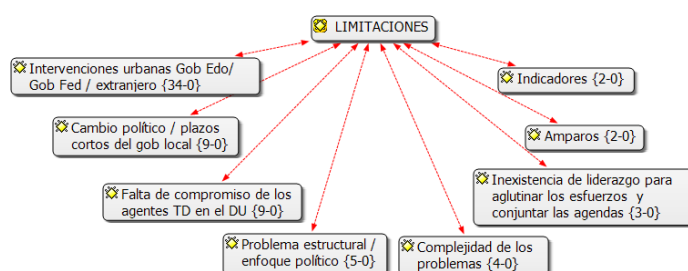
Dichos agentes hacen evidente que para activar un PDU se enfrentan de modo frecuente a las intervenciones urbanas aprobadas por el gobierno estatal y/o el gobierno federal aun sin haber sido consensuadas por los agentes locales; en el caso del proyecto Santa Teresa hubo incluso presiones extranjeras para el establecimiento del polo de desarrollo.

Factores como la falta de cooperación y compromiso de los agentes tomadores de decisiones en el desarrollo, el cambio político, los relativos plazos cortos del gobierno local, la falta de continuidad de los PDU's y los proyectos de intervención urbana, la presencia de problemas estructurales y las diversas posturas políticas, así como la inexistencia de liderazgo para aglutinar los esfuerzos y conjuntar las agendas, propician un sistema urbano en extremo complejo, que en múltiples ocasiones simula por medio de indicadores para dar constancia de los avances del desarrollo y obtención de los recursos financieros. No obstante, cuando surgen las resistencias de los agentes afectados -tales como los desarrolladores o grupos de poderes fácticos- entonces al cobijo de la ley emergen los amparos.

EGO13: "...en una discusión con los académicos, me refutaron porque yo les dije que el problema de todo esto es que nuestros investigadores están en su zona de confort y no quieren salir de allí, porque se siguen ampliando los estudios que ya tienen y no se comprometen a dar una aportación o hacer un comentario o una propuesta que implique efectos sustantivos para el ordenamiento y crecimiento de la ciudad. Porque no desean quebrar su aureola de académicos, y pues eso no es lo que se esperaría, porque nos tenemos que comprometer y tratar de crear este cambio en la ciudad porque de otra forma no pasaremos de ser una ciudad dormitorio de gente de mano de obra barata para la maquiladora".

Las reflexiones orientadas hacia los problemas emergen y fluyen en el discurso, sin embargo, cuando se analizan las decisiones sobre el desarrollo urbano existe un consenso entre los actores acerca de cómo están permeadas las capacidades de agencia y de gestión por los intereses particulares. (Ver Gráfica 5.4.4.1).

Gráfica 5.4.4.1 Red temática Limitaciones y Problemas



Fuente: Elaboración propia con apoyo de software Atlas Ti V 7.5.4

En suma, la agencia y la gestión son factores que constituyen la columna vertebral de las acciones de los agentes tomadores de decisiones en torno a diversas formas de intervención urbana, son emprendidas por organismos e instituciones donde convergen tanto actores públicos como privados; dichos agentes impactan en el funcionamiento del sistema urbano a través de la estructura y los recursos.

La composición estructural de la urbe basada en los factores de accesibilidad¹¹⁴ y la interacción espacial, permiten entender la formación de la estructura urbana. Ciudad Juárez ha transitado de un modelo monocéntrico a uno de tipo policéntrico. Este factor de accesibilidad también llamado de competencia espacial responde a las acciones de los agentes sobre la localización de las actividades productivas y residenciales en la ciudad. La accesibilidad, se halla en la base de la organización interna del espacio urbano y surge de la competencia entre las diversas actividades económicas para garantizar las localizaciones más ventajosas. Lograr que este factor responda a las necesidades urbanas, significa superar la barrera imputada por el espacio al movimiento de las personas y cosas, así como al intercambio de bienes, servicios e informaciones; a la forma fluida de la economía de la

¹¹⁴ La accesibilidad trata, la elección de localización de los agentes económico que propician -por efectos acumulativos- la estructuración de la ciudad, tanto a nivel macro como micro territorial, poniendo como ejemplo los emplazamientos de la ciudad en sitios que garantizan como se mencionó, múltiples ventajas de localización, tales como la proximidad a las fuentes de materias primas, a mercados o centros de acopio y distribución de los productos de grandes regiones (Camagni, 2005 y Capelo, 2007).

localidad. Como resultado de ello, Ciudad Juárez es una ciudad de morfología policéntrica, cuya principal característica es su condición desestructurada y su desarticulada accesibilidad e interacción espacial.

Por otra parte, la orientación de las decisiones importantes para lograr su ordenamiento ha sido sustituido por mucho la planeación del desarrollo urbano y han desalentado las capacidades de su potencial desarrollo. La gran mancha de aceite horizontal que es esta localidad ha sido formada por proyectos urbanos particulares, faltos de compromiso social, desapegados de las normas y subsidiados con recursos públicos y privados, cuyos principales beneficios quedan en manos de los representados por las familias adineradas locales y regionales.

El orden coyuntural de sus redes políticas y económicas desdibujadas entre sí, han generado una élite político – económica que juega un rol sustantivo en una aparente alternancia política y que orienta las decisiones del desarrollo en dos sentidos, el primero encauzado hacia la plusvalorización del territorio urbano periférico que ha sido acaparado por el grupo elitista en su mayoría de perfil político priista, y el segundo dirigido hacia la consolidación y gentrificación del suelo urbano, por medio de proyectos de intervención urbana, cuya planeación es de corto plazo.

La funcionalidad económica y competitividad de la ciudad basada en el impulso a la maquiladora y servicios al consumidor se observa como un modelo agotado; derivado de la baja coordinación, colaboración, cooperación y compromiso entre los principales grupos que accionan el poder y la accidentada articulación de sus interacciones.

Capítulo 6 Amalgamiento de los factores en el proceso de toma de decisiones: perspectiva narrativa de los agentes

La complejidad de la toma de decisiones va más allá de un proceso -desde el enfoque organizacional- en el que se reflexionan los aspectos de la responsabilidad de los agentes TD's para encontrar la decisión mejor posible y responder a las situaciones que demanda una posición jerárquica o de poder.

La toma de decisiones está entrelazada de diversos hilos conductores –factores- que van desde las capacidades de agencia del TD, los intereses personales, colectivos, o institucionales, los recursos disponibles, la pertenencia a grupos y redes de agentes, los compromisos, así como los roles que juegan entre lo público y lo privado.

El desarrollo urbano y formación de la estructura urbana se articula de forma estrecha con este proceso y es también su resultado; por lo que depende de modo significativo de la composición de dichos factores, además de las características históricas, la construcción y evolución ocurrida en la curva de aprendizaje sobre los resultados basados en la toma de decisiones que distingue a cada región o ciudad. La pregunta consecuente es ¿Cómo opera la red político-económica en los procesos de intervención urbana? ¿Cómo toman los agentes las decisiones en ciudad Juárez en torno al desarrollo urbano?

La ciudad, -como se discute en el capítulo uno del marco teórico-, se configura entre la microdinámica y la macroestructura, revelada en el carácter que la representa; que va desde la especificidad local hasta la dimensión global, un contexto que demanda entender la interacción entre los agentes y las instituciones y recursos, lo individual y lo colectivo.¹¹⁵

Desde el enfoque de la teoría de la regulación Wilson (1996), sugiere desentrañar la disyuntiva entre estructura y agencia -mediante estudios empíricos locales detallados de localidades, utilizando para ello métodos cualitativos que den cuenta de los factores culturales invisibles determinados en

¹¹⁵ Discusión entre estructuras y agencia para definir el comportamiento humano. Las estructuras son factores estables y recurrentes que inciden o limitan las elecciones y oportunidades disponibles. La agencia es la capacidad de los individuos para actuar independientes y elegir de manera libre. Estructura vs. agencia puede entenderse como socialización vs. autonomía para precisar si las personas actúan como agentes libres o de una manera dictada por la estructura social.

el proceso de toma de decisiones (P. Wilson, 1996). En igual sentido, Ward (1997), explica la supuesta discrepancia en los patrones de desarrollo urbano como un producto de la acción de las estructuras políticas locales y de las propias instancias de las agencias de gobierno.

Si bien el acercamiento apuntado por Wilson y Ward es correcto, también tienen una importante carga de determinismo económico. “Una cosa es registrar un dualismo y otra es trascenderlo”¹¹⁶. Esto último requeriría no solo entender cómo el contexto económico incide en el proceso de toma de decisiones, sino también la relación inversa: cómo el proceso de decisión política afecta, a su vez, el contexto económico.

En este capítulo se da a conocer qué caminos toman las decisiones de los agentes en torno al desarrollo urbano, mediante dos pasos, el primero, describiendo cada uno de los factores señalados tomando los elementos narrativos de los AIC’s para comprender desde su discurso cómo perciben dichos factores; el segundo, mediante la descripción de la trayectoria del agente en el proceso de toma de decisiones para el desarrollo urbano.

6.1 Factores convergentes en la toma de decisiones

6.1.1 Los agentes

Los agentes tomadores de decisiones son identificados por los AIC’s como un conjunto de individuos dentro de diferentes grupos mediáticos, posicionados de manera intrínseca a la cúpula de las élites política y económica de la sociedad local.

¹¹⁶ “...trascender el dualismo «estructura-agencia» A. Giddens separa de forma conceptual sistema social de estructura (Moos y Dear, 1986, 231). El sistema social no posee propiedades estructurales, sino que las «acarrea» en la continuidad de las prácticas sociales. Estas propiedades estructurales quedan definidas por las normas (e.g., elementos normativos, y códigos de significación) y los recursos (e.g., recursos autoritarios) relativamente permanentes en el continuo espacio-tiempo. En las prácticas sociales las estructuras (normas y recursos) aparecen internas al individuo o al colectivo social (institución). La relación recursiva entre agencia y estructura (la llamada ‘dualidad de la estructura’) queda establecida por medio de prácticas sociales que son a la vez receptoras de las propiedades estructurales de los sistemas y generadoras de las estructuras que los sistemas arrastran en el espacio-tiempo. De este modo, al sistema social se le asigna una presencia espacio-temporal, en tanto que a la estructura aparece siempre como algo «interno» y situado fuera del espacio-tiempo” (Giddens, 1984, i-xiii, 163-192).

Los grupos con intereses políticos-económicos, las familias adineradas locales y regionales y los grupos económicos y los grupos políticos son advertidos como los principales dueños de la ciudad. El alcance de influencia va desde los terratenientes, quienes han fungido un relevante papel especulativo dentro del comportamiento del mercado inmobiliario y la composición de las estructuras económica y urbana de la ciudad; los dueños de negocios de tipo monopólico-oligopólico como la industria lechera, y en diversas ramas del sector servicios y comercio; como las gaseras y gasolineras, acaparamiento del comercio al por menor, y servicios al productor. Se trata de sectores conformados por familias adineradas locales, muchas de ellas ya herederas de padres y/o abuelos migrantes. Las familias adineradas regionales, provenientes en su mayoría de la ciudad de Chihuahua, como las familias Terrazas¹¹⁷ y la Familia Vallina,¹¹⁸ juntas fundaron el consorcio concretero Cementos de Chihuahua. Estos hechos asentaron una importante influencia desde las cúpulas del estado y otros agentes externos en la toma de decisiones.

EGO12: "...los principales dueños de la ciudad, ...en la primera expansión fue del Sr. Bermúdez, luego la del Sr. Quevedo, -ambos fueron exalcaldes-... y la familia Verdes con quien están emparentados. El Sr. Pedro Zaragoza, los señores Cantú, se expandieron en la zona de Anapra. Ahora, alrededor del Camino Real la familia Ibarra, se habla que el exalcalde Murguía y algunos políticos priístas son los dueños de toda esa zona aledaña al Camino Real. En caso del gobernador Patricio Martínez se decía que era socio del Sr. Vallina uno de los grandes propietarios en la zona de San Jerónimo - Santa Teresa, entre otros". "...Algunos personajes tomadores de decisiones en Juárez son por ejemplo la familia del Ing. De la Vega, fue alcalde suplente y por mucho tiempo priísta, se puede observar su liderazgo familiar en aspectos empresariales, sociales y políticos, su participación en el PRI ha sido muy señalada, este personaje también ha tenido una estructura de control e

¹¹⁷ Luis Terrazas, Gobernador de Chihuahua en 1860-1903. Político y el mayor terrateniente del estado. Federico Terrazas, empresario del sector de la construcción.

¹¹⁸ Fundó el Banco Comercial Mexicano en 1948 se fusionó con el Banco Mercantil de Chihuahua. Fueron inversionistas miembros de las familias Terrazas y Almeida, conformando el Grupo Comermex. Con el modelo de sustitución de importaciones y la estabilidad económica el Grupo Chihuahua (Vallina era dueño) fundó empresas como Cementos de Chihuahua S.A., Papelera de Chihuahua S.A., y Avena de Chihuahua S.A. la década de los 40's compró el Ferrocarril del Noroeste y concesiones de bosques cercanos que tiempo después se vendió al Gobierno Federal. En 1947 junto con David S. Russek y Guillermo Hyslop, adquirió Fierro Comercial S.A., en Ciudad Juárez. Fundó Celulosa de Chihuahua y el Banco Comercial Mexicano junto a las familias Hyslop, Márquez, Terrazas, Almeida, Guerrero, Cruz, Wisbrim, y Castro fundaron Aceros de Chihuahua. En 1956, el Grupo Chihuahua adquiere Eriksson e ITT (empresas telefónicas), y el sistema telefónico nacional, que después dio nacimiento a Telmex. Fuente: http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/estados/libros/chihua/html/sec_45.html consultada el 2 de mayo 2018

influencia territorial sobre la ciudad a través de las concesiones y permisos para distribuir y vender cerveza y esto tiene que ver con un control cupular; también se puede observar el liderazgo de sus hijas en los ámbitos empresariales o incluso Alejandra de la Vega quien se encuentra participando en el gobierno panista de Javier Corral, pero desde una perspectiva más bien empresarial. Otro ejemplo es el de Pedro Zaragoza quien ha tenido fuerte influencia en algunas administraciones”.

También los desarrolladores son importantes agentes en la toma de decisiones, dentro del sector de la construcción y el mercado inmobiliario, participan en la creación de la obra pública y privada. El sector se compone de empresas urbanizadoras, desarrolladoras de vivienda, y de todo tipo de infraestructura física urbana, su relevancia radica en su incidencia sobre la toma de decisiones, por la competencia (leal o desleal) que ejercen sobre la obra pública ya que pugnan por contratos mediante licitaciones sujetas a las leyes y reglamentos y a los parámetros de los Planes del Desarrollo Urbano y por tanto en las intervenciones urbanas. Así como también, sobre la obra privada, ya que, los desarrollos urbanos deben cumplir con requisitos para la construcción de bienes inmuebles y su función como parte de la ciudad que se vive. Sin embargo, desde la visión de los AIC´s, esta función se distorsiona debido al perfil que tienen dichos agentes. Este gremio se afilia a la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, el cual, constituye una agrupación de fuertes intereses locales, regionales y nacionales.

6.1.2 Los perfiles

Desde la percepción de los AIC´s los tomadores de decisiones tienen perfiles diferenciados por las capacidades y conocimientos adquiridos a lo largo de sus trayectorias profesionales y laborales, esto se revela a partir de los sesgos que toman las decisiones cuando los agentes se orientan hacia el desarrollo urbano, -por ejemplo, hacia la forma física los arquitectos e ingenieros, los urbanistas hacia la planificación, los economistas hacia la mejor administración de los recursos-.

Es de considerar que estos perfiles se complementan con las trayectorias personales en las que inciden los tomadores de decisiones con dualidad de función política-económica, ya que lideran diversas instituciones empresariales, para luego posicionarse en funciones públicas de alto nivel. Como ya se mencionó en el capítulo cuatro también los representantes de colegios de profesionistas que lideran dichas organizaciones saltan hacia el ámbito político, así como los perfiles de empresarios-terrateniente.

La visión de los AIC's, sobre estos perfiles de TD -con algunas excepciones- radica en la base de sus intereses centrados en el oportunismo y la especulación; además, son tipificados como agentes faltos de ética, liderazgo, facultades limitadas -en capacidades y conocimientos-, visión miope sobre el desarrollo local y con equipos de trabajo ineficientes conformados por criterios de compadrazgo y nepotismo.

Dada la complejidad de sus perfiles, diversos agentes han encontrado los nichos de negocios a partir de información privilegiada, ya sea como políticos, empresarios, funcionarios de primer nivel o apoderados de grandes empresas, presidentes de colegios de profesionistas o representantes de organizaciones empresariales y civiles, por la pertenencia y privilegios que les otorgan sus redes y posiciones en las cúpulas del poder político- económico.

6.1.3 Recursos

6.1.3.1 Recursos económico - financieros

La economía local recibe las externalidades de las fluctuaciones económicas nacionales y globales, afectaciones acentuadas por la condición de frontera con los Estados Unidos. Los recursos son un factor substancial y en constante conflicto dentro del proceso de toma de decisiones del desarrollo urbano; además, la premisa sobre la escasez de los recursos económicos – financieros, aunado a los rezagos históricos y la herencia sobre las reducidas asignaciones presupuestales a los municipios representan una de las grandes limitaciones del desarrollo.

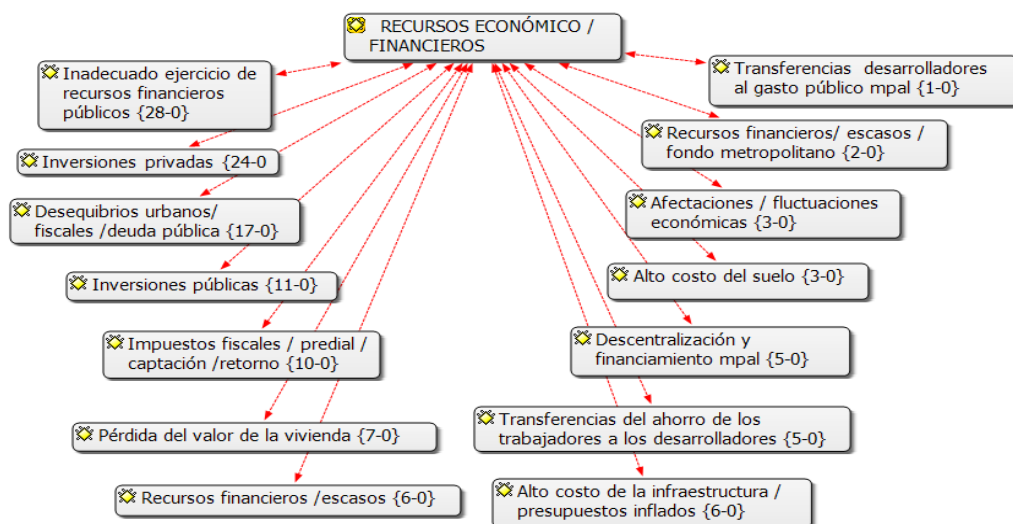
La constante lucha por los recursos tanto en lo público como en lo privado lleva a los tomadores de decisiones a orientar dichos recursos hacia el proyecto o proyectos de intervención urbana que reciba(n) mayor aceptación del o los grupos de poder en turno. La evidencia empírica muestra cómo el proyecto maquilador impulsado como la panacea del desarrollo de la década de los años sesenta y hasta el año 2000 momento de su mayor declive, muestra la orientación de los recursos sobre la creación de la infraestructura económica local que sostiene a la economía en niveles mínimos de derrama económica y bajo potencial de desarrollo.

Asimismo, desde los matices narrativos de los AIC's, se revela ante la presencia de intereses de particulares, la falta de transparencia y opacidad en el uso de los recursos, conjugados con la trasgresión de las leyes y normas propician un conjunto de problemas como el inadecuado ejercicio

de recursos financieros públicos, alto costo de la infraestructura pública-privada, presupuestos inflados, existencia de desequilibrios urbanos fiscales y de crecimiento de la deuda pública, deficiencias en la captación de impuestos -el predial como ejemplo de recursos locales- pero también en la capacidades de negociación para su retorno en el caso de los impuestos federales; así como, las tendencias de concesiones de infraestructura pública a los privados.

Por otro lado, también se observan los efectos en la pérdida del patrimonio de los trabajadores que ante las crisis nos solo pierden su capacidad de pago de créditos de vivienda, sino también la pérdida del valor de la vivienda y/o del propio inmueble. Es decir, se presentan las transferencias del ahorro de los trabajadores a los desarrolladores, aunado a los costos que transfieren los desarrolladores al gasto público municipal, ante el incumplimiento de los compromisos de los contratos de urbanización (Ver Gráfica 6.1.3.1.1).

32 Gráfica 6.1.3.1.1 Red temática Recursos Económicos - financieros



Fuente: Elaboración propia con apoyo de software Atlas Ti V 7.5.4

6.1.3.2 Recursos humanos

El capital humano de una localidad se reconoce como una de las grandes fuerzas de su economía. En ese sentido se presentan dos vertientes del capital humano dentro del proceso de toma de decisiones para el desarrollo urbano. La primera referida a los tomadores de decisiones cuyas capacidades y conocimientos deben acompañar los fines y propósitos del desarrollo, y la segunda referida al conjunto de la población económicamente activa y el potencial de sus cualificaciones

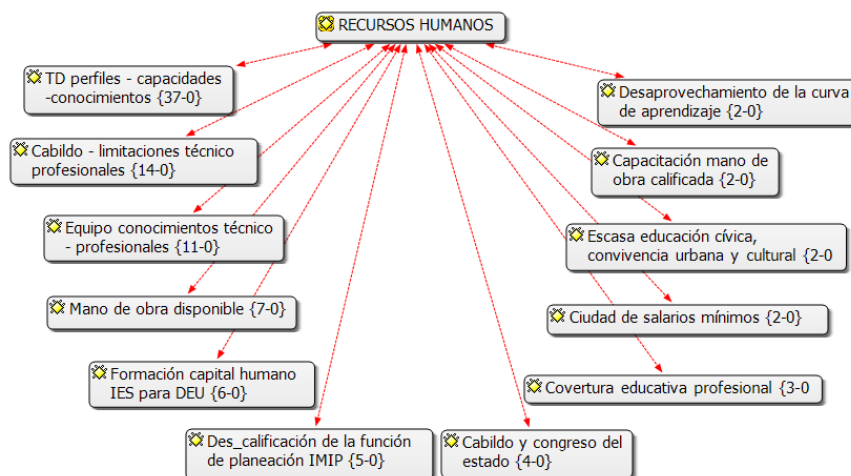
para la producción de bienes y servicios y composición de las estructuras complementarias de la económica, como la estructura ocupacional, la salarial, la de propiedad y la demográfica.

En énfasis se orienta hacia la primera, pues es el factor que refiere el potencial para la creación de la agenda pública que conducirá el proceso de toma de decisiones y los filtros que trascienden en la selección de los proyectos urbanos. Entre las principales críticas narrativas a los tomadores de decisiones que conducen el desarrollo urbano se encuentran la diversidad de la formación profesional, cuyo potencial de construcción multidisciplinar se ve opacado por las limitaciones metodológicas y de habilidades para la negociación ante el conflicto de parte de los tomadores de decisiones. Otras, son las limitaciones técnico-profesionales de los cabildos y de los equipos asesores, la conducta descalificadora a la función de la planeación del IMIP, la obstrucción a la autoridad local por la injerencia de las autoridades estatales, -gobernador y congreso del estado-.

Otros son los factores relacionados con la educación, como el desaprovechamiento de la curva de aprendizaje sobre el desarrollo urbano –se menciona que en Juárez se han creado los proyectos más innovadores que han impulsado el desarrollo en otras ciudades inclusive la capital del estado como la del transporte público o la distribución del agua-, la escasa educación cívica, y de convivencia urbana y cultural, falta de vinculación entre las IES y autoridades locales, la formación del capital humano de alta especialización y no sensibilizado con los problemas multifactoriales del desarrollo urbano.

En relación con el capital humano para la producción se observa una alta concentración de trabajadores de baja calificación y por tanto la formación de una estructura salarial reducida a los salarios mínimos y derivado de ello de bajo poder adquisitivo (Ver Gráfica 6.1.3.2.1).

Gráfica 6.1.3.2.1 Red temática Recursos humanos



Fuente: Elaboración propia con apoyo de software Atlas Ti V 7.5.4

6.1.4 Intereses, relaciones de poder, beneficios y ganancias

Los intereses son las conveniencias o necesidades particulares de una persona o de un colectivo; también puede entenderse por el provecho, ganancia o utilidad que se puede obtener de algo; este concepto también puede referirse en economía como lucro obtenido a partir de un capital.

Dentro de las estructuras sociales se presenta un eje fundamental en la categoría de los intereses que es el conflicto, éste es una constante entre lo público y lo privado, ya que el interés público se refiere al bien común de la sociedad, es decir, a lo que se entiende como su bienestar, beneficio o utilidad. El interés público, desde las ciencias políticas es un concepto usado para significar que las acciones de un Estado, o de sus instituciones, deben estar encaminadas salvaguardar y defender las necesidades o la conveniencia de la sociedad.

El conflicto de intereses entre ambas aristas se ve reflejado en la narrativa de los agentes, mencionando entre otras categorías la existencia de una conducta inmoral y permeada de actos de corrupción, la colusión y compadrazgo entendidos como las asociaciones de intereses -fuera del alcance del interés público-, enfatizado en los ejercicios de ajuste a los planes de desarrollo, por parte de los grupos económicos.

Se trata de una colusión en el ejercicio del poder basado en sus relaciones e interacciones, mismas que se modifican con la preexistencia de la alternancia política, la cual matiza las tendencias del

desarrollo urbano ya señaladas. Por tanto, se presenta una disputa constante por el poder y el territorio, la cual matiza las diferencias y conflicto entre los intereses ciudadanos versus los de orden económico-político.

EGO1: "...Las malas decisiones son como un tsunami que arrastra con toda la estructura de organizaciones con la sociedad civil, toda la estructura de aprendizaje y educación con la estructura social que se genera, todo se va a la basura y si tiramos dinero que da gusto. Los tomadores de decisiones en Juárez son los líderes políticos y económicos debido a privilegios personales es por lo que se dan las decisiones. Sería diferente si posiblemente no hubiera conflictos de interés, ... creo que el perfil del tomador de decisiones necesita un nivel de máximos, superior de honradez, porque la capacidad intelectual y demás la tenemos, pero el estado de derecho no es lo esperado en nuestro comportamiento, no existe el estado de derecho y por eso hay tanta impunidad y corrupción.

Entre las estrategias más recurrentes mencionadas se señala al clientelismo político ya que dichas prácticas buscaban beneficios de corto, mediano y largo plazo, por la vía de la urbanización y por tanto elevar el valor del suelo, artificios como el tráfico de influencias y presiones a las instituciones para que los proyectos de intervención urbana se legitimaran en los PDU's.

EGO10: "Ciudad Juárez se ve como un botín, se observa en las relaciones y la forma en la que se hacen grandes negocios, el propósito es tener utilidad sobre la propiedad de las tierras y el tráfico de influencias, "... ya sea como regidor, alcalde, funcionario, o dirigente empresarial; por la influencia a través del gobierno del Estado, en sí, se utiliza esa red de poder a través de las influencias. "...en los años 60, había crecimientos e invasiones en zonas no autorizadas, con apoyo del PRI, utilizaban elementos clientelares para consolidar tierras de jefes de jerarcas del propio partido y de algunas familias poderosas que llevaban agentes a invadir para forzar al municipio de llevar servicios a esos lugares y ganar plusvalía para los dueños de esos terrenos."

EGO18: "...podríamos agregar con muchas ligas el clientelismo político, además la participación ciudadana en la ciudad siempre se ha manejado como clientelismo político por todos los partidos, los que han estado en el poder y los que no han estado en el poder, todo mundo trata de "sacar raja" -provecho- de esa veta que es la "participación ciudadana", "hay que manipular a la población", porque manipulándola, regalándole hasta terrenos o vendiéndole terrenos baratos, o bien, propiciando invasiones dirigidas o no dirigidas, legales o ilegales, con eso se tiene una clientela que al final no garantiza ganar, pero a algunos partidos les ha redituado triunfos. "...se conjugaron leyes muy laxas y... su aplicación, las leyes siempre ha sido muy manoseada, muy a modo de los grandes terratenientes y de los grandes inversionistas, ...todo mundo conocemos cómo los empresarios

inmobiliarios y los grandes terratenientes llegaron al poder del gobierno municipal o del gobierno estatal y se beneficiaron de ese poder,...este boom de crecimiento urbano dirigido empezó desde 1994-1995”.

EGO7: “Los concesionarios del transporte urbano presionan porque las cosas no cambien, ...yo creo que traen una muy mala costumbre con las prácticas políticas, yo pensaría, no me consta, pero es fácil imaginarlo hasta por los mismos logotipos de las cámaras que traen, por ejemplo, el de la CNOP... nada más buscan la satisfacción o los momentos políticos de cada 3 o 6 años para favorecer a alguien (clientelares) y están supeditados a la voluntad de quien los maneja y el resto no les importa nada”.

EGO8: “Claro, los que tienen terrenos quieren llevar "agua a su molino" los que están por el sur o por el norte según estén localizadas sus propiedades quieren tener el desarrollo y la urbanización, pero no se pueden tomar decisiones solo en función de esos intereses”.

EGO16: “...estas familias posicionadas en la localidad no son grupos de cooperación, actúan de forma individual e independiente, ojalá colaboraran, porque eso beneficiaría a Juárez, no ha habido esa conjunción de esfuerzos de los grupos empresariales fuertes de Juárez para impulsar a la ciudad, ello contribuiría a impulsar el desarrollo económico y social local, pero cada quien lo hace de forma individual desde su propio esfuerzo, perspectiva y desde su propia empresa, Ciudades como Chihuahua muestra una concentración de esfuerzos que ha sido mucho más fuerte y se observa en los resultados y beneficios del desarrollo local. Porque cuando se conjunta la mirada, los intereses cambian cuando son grupo, se concentra más en la ciudad que en la particularidad de intereses de cada uno de los agentes que intervienen en los proyectos urbanos.

EGO12: “...el problema es que nosotros en la localidad permitamos estructuralmente que la lógica política se asocie a los beneficios de este o aquel empresario”.

Las ganancias se observan por la visión rentista que tienen los agentes tomadores de decisiones y la falta de transparencia y opacidad en el proceso de la toma de decisiones, la red temática de los AIC'S revela entonces que dichos factores aunados a los anteriores -intereses, la especulación, criterios basados en el interés económico operan de forma intrínseca al proceso mismo.

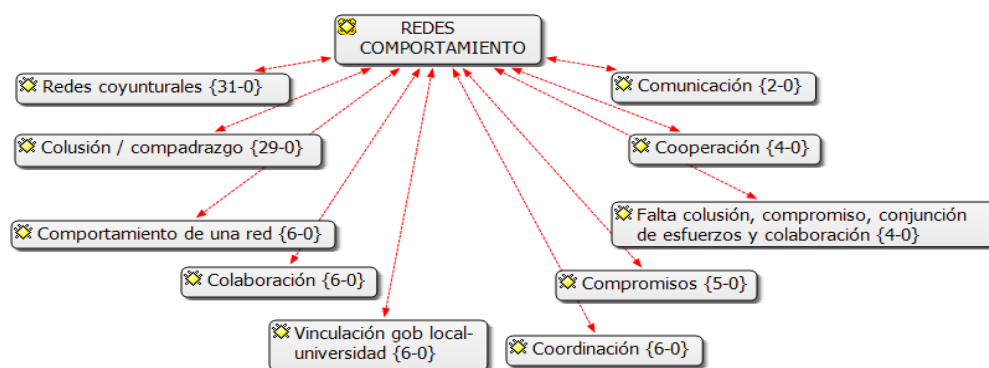
6.1.5 Influencia de las redes y la toma de decisiones

La composición de las redes expuesta en el capítulo cuatro, permite ahora afinar su comportamiento e influencia en el proceso de toma de decisiones. Las redes de los agentes político-económicos; son redes de orden coyuntural. Sin embargo, su comportamiento se ve impactado por factores como las variaciones económicas y de la política en los diferentes niveles de gobierno, desde lo local, las relaciones con el estado, hasta las relaciones que posee con el gobierno federal; y aún más allá, por las relaciones desarrolladas con el gobierno de los Estados Unidos, la condición de frontera es influida sobremanera.

En Ciudad Juárez los grupos y los intereses se articulan mediante los compromisos circunstanciales, de ahí que sus niveles de colaboración no solo sean bajos, sino también se caracterizan por ser relaciones ventajosas y de conveniencia, -algunos agentes las han denominado nefastas- ya que ejercen una enorme presión para lograr que se lleven a cabo los ajustes a los planes de desarrollo urbano y puedan validarse los proyectos de intervención que así les acomoden.

La colusión entre los agentes tomadores de decisiones es frecuente y en general tiene como objeto aprovechar los vínculos para crear componendas y negociaciones entre las cúpulas del poder, que les permitan imponer condiciones en las acciones del desarrollo urbano y hacer cumplir los compromisos acordados. El bajo compromiso al interior de los grupos, en la comunicación y en la colaboración y coordinación entre los tomadores de decisiones facilita la distorsión de los planes de desarrollo urbano (Ver Gráfica 6.1.5.1.1).

34 Gráfica 6.1.5.1.1 **Red temática Redes comportamiento**



Fuente: Elaboración propia con apoyo de software Atlas Ti V 7.5.4

EGO13: "...todos tenemos que empujar desde cada trinchera para lograr los cambios. Deben abrirse las puertas del IMIP, atraer a los desarrolladores, sentarse con ellos a platicar para conocer y observar las bondades de consolidar la ciudad, para ellos mismos en temas como la recuperación de sus inversiones y la rentabilidad de éstas, con la que le pueden dar cuenta su inversión y poco a poco empiezan a escuchar, cosa que antes no sucedía".

EGO16: "...sí, entre los grupos de poder las relaciones se basan en intereses, siempre en conflicto, hay poca colaboración, además falta mucha coordinación entre ellos o suma de esfuerzos".

EGO4: "...todo el equipamiento e infraestructura es responsabilidad del desarrollador de vivienda; y cuando se trata de infraestructura social como escuelas, eso corresponde al gobierno, pero también tiene que persuadir al desarrollador, si él ya va a construir, debe pedir infraestructura y equipamiento por ejemplo una escuela y que tenga autorización del estado para su funcionar, sin autorización, la escuela no tendría ni plantilla de maestros ni presupuesto para operar, entonces hay que coordinar".

Las redes radicadas en los partidos políticos desarrollan estrategias distintas para poder incidir en la toma de decisiones, como las clientelares, corporativistas, depende de la cultura política implementada por cada partido en el poder.

EGO12: "...yo creo que el carácter principal de las redes es político económico, y esto tiene que ver con la cultura política, por ejemplo en el PAN cuyos cuadros están formados por ciudadanos, se les dificulta el tema clientelar, aunque esto no quiere decir que no haya gente de este partido que quiera tener controles clientelares, y que busque reproducir modelos corporativos, pero esto no quiere decir tampoco que esto, esté en la estructura o en la lógica al interior de este partido para funcionar de esta manera; en cambio en el PRI, la estructura, la cultura y la línea política del PRI así lo marca, entonces un liderazgo o una autoridad política de cierto partido puede seguir la lógica del corporativismo, del clientelismo del PRI, se transfiere y por lo tanto funciona debido a las culturas políticas de estas entidades por lo tanto se replican estos procesos".

Por tanto, los agentes TD's se coluden de forma política y económica para mantener sus beneficios y sostener el estatus dentro del grupo político. Al interior de los grupos luchan por liderar la red y continuar escalando entre la cúpula del poder.

EGO14: "...las presiones creo que no están respondiendo a los intereses de la sociedad sino tal vez a grupos en particular, ...y esto tiene que ver con el tipo de liderazgo que tenemos, en su momento en los gobiernos del PAN hubo lineamientos muy específicos en materia de promoción económica así

como programas muy específicos que permitían aprovechar el talento productivo de los chihuahuenses, después de eso ya dejó de haber agendas para el desarrollo en áreas como la economía, la educación, la seguridad pública, y Juárez se empezó a convertir en una suma accidentada de agendas particulares, el grupo de constructores de naves industriales traen su propia agenda, los desarrolladores de vivienda también traen su propia agenda, así como también los grupos de injerencia política traen su propia agenda y sus propios intereses, no hubo en los gobiernos del PRI un liderazgo que aglutinara, sumara los esfuerzos para generar agendas amplias para el desarrollo, y esto lleva a que se diluya el esfuerzo, además, en lugar todo mundo jalar en un solo sentido de empujar en un solo sentido de prosperidad común se convierte esto en una pelea por los intereses particulares, que al final se convierte en pobreza y en inseguridad pública”.

Así mismo, las estructuras institucionales marcan con normas y reglas los parámetros para el desarrollo urbano, algunos agentes mencionan que estos son ambiguos o incluso contradictorios, y por tanto permisibles, ya que las normas pueden ser interpretadas para lograr los ajustes, satisfacción de los intereses y necesidades de los agentes, para llevar a cabo sus proyectos de desarrollo y elevarlos a nivel de planes parciales dentro de los PDU´s tal como los desarrolladores y terratenientes, es decir, que las normas funcionan alrededor de los mecanismos y fuerzas del mercado inmobiliario.

Aunque algunos agentes han fundamentado sus participaciones dentro de los marcos legales incluso dentro del funcionamiento legal del Cabildo, órgano donde se debaten y aprueban las propuestas que instituciones y organismos públicos y privados establecen como las demandas sociales del desarrollo. No obstante, las decisiones son vistas como arreglos previos incluso “amañados” por las condiciones de colusión de la red.

EGO10: “... quienes pagaron las campañas de estos alcaldes son quienes toman las decisiones y definen la planeación de esta ciudad. Son las familias ricas de la ciudad como los Fuentes, los Zaragoza, también ha tenido influencia la familia de la Vega”

EGO18: “...ya con cierta permanencia en la ciudad el Plan Estratégico, antes allá por los 90 -creo que aún existe- la OPI (Organización Popular Independiente), algunas agrupaciones de colonos, pero muchas veces manipulados por el clientelismo político, y bueno, grupos sociales”.

EGO17: “...porque en la normatividad hay algunas aseveraciones, por ejemplo: estas ideas de que se debe generar desarrollo y eso implica para las personas que la zona a desarrollar sea habitable, cuenta

con los equipamientos, entonces todos estos aspectos que pareciera que serán atendidos conforme a la norma, al permitir el desarrollo sin cumplirlos hace que el gobierno, como diríamos en términos coloquiales se hace un autogol, porque permite que se haga el desarrollo y no cuenta con los mecanismos para obligar a cumplir los compromisos; y luego después la carga la lleva él mismo o sea porque para subsanar esas cuestiones que el mismo facilitó, de pronto lo dejen solo los desarrolladores para subsanar todos los efectos negativos o adversos que tuvieron esas acciones”.

EGO13: “La zona de Riveras del Bravo fue un proyecto del gobierno del Estado de la época de Patricio Martínez, el proyecto oriente siglo XXI fue un proyecto del gobierno del Estado cuando Reyes Baeza entonces las preguntas son ¿quién y cómo se ha estado jalando el crecimiento de la expansión de la mancha urbana? como el caso de ciudad universitaria también fue proyecto de Patricio Martínez y está la zona de San Jerónimo proyecto de los señores Vallina, podemos observar entonces de dónde provienen las decisiones para la expansión de la ciudad”.

EGO6: “...creo que es todo combinado, principalmente por los intereses de quienes poseen las tierras que al final son los que la van a desarrollar, porque poseen grandes extensiones y eso de alguna manera influye en el desarrollo urbano”.

EGO13: “...yo opino como funcionario que tanto los planes generales como los parciales fueron creados para resolver las decisiones que se tomaron por parte del gobierno municipal con ciertos proyectos, y en casi todos, por las participaciones del gobierno del Estado, en algunas discusiones en el IMIP la gente del gobierno del estado reclamaba que el municipio había sido muy irresponsables durante el transcurso de los años al haber permitido ese crecimiento desmedido en Ciudad Juárez, - cuando se hablaba de Riveras del Bravo- reclamaban que cómo fue posible que el municipio haya dado esos permisos de construcción, pero hasta donde yo recuerdo parte del Consejo de Planeación y del Consejo del IMIP, el gobierno del Estado nunca pidió autorización ni permisos de construcción para desarrollar Riveras del Bravo, el gobernador llegó y dijo así se va hacer y así se hizo...Juárez para mí es la ciudad de las grandes ideas pero donde no pasa nada”.

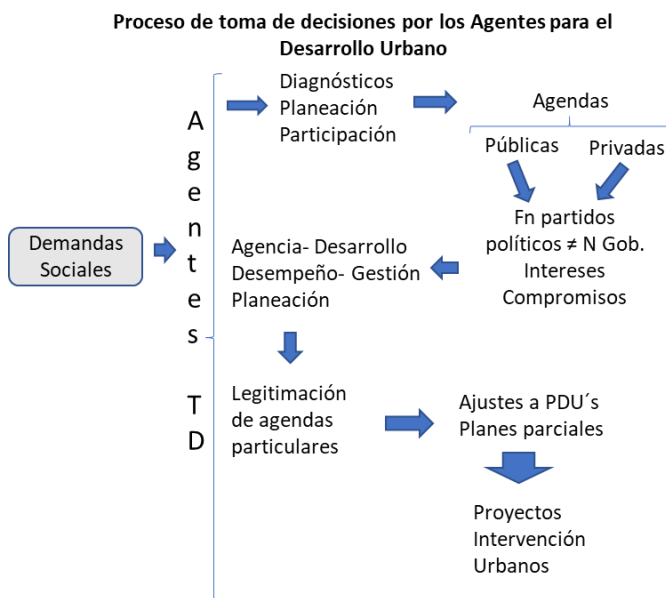
EGO16: “...estas familias posicionadas en la localidad no son grupos coludidos, actúan de forma individual e independiente, ojalá se coludieran, porque eso le beneficiaría mucho a Juárez, porque no ha habido esa conjunción de esfuerzos de los grupos empresariales fuertes de Juárez para impulsar a la ciudad, ello contribuiría a impulsar el desarrollo económico y social local, pero cada quien lo impulsa de forma individual, cada quien actúa desde su propio esfuerzo, perspectiva y desde su propia empresa”.

6.2 Trayectoria del agente en el proceso de toma de decisiones para el desarrollo urbano.

El recorrido del agente dentro del proceso de toma de decisiones en Ciudad Juárez emerge desde las demandas sociales, donde los agentes accionan dentro de las diferentes organizaciones e instituciones de poder. A partir de la atención a los marcos normativos, se identifican las condiciones y potencialidades del desarrollo urbano mediante los diagnósticos, la planeación urbana y la creciente participación ciudadana.

La trayectoria continúa su paso a partir de la existencia de las diversas agendas públicas y privadas, mismas que penden de la coyuntura política en función de la coordinación o no de los diferentes niveles de gobiernos, que a la vez están en función de los partidos políticos, los intereses y los compromisos signados entre miembros de sus redes.

6 Diagrama 6.2.1 Proceso de toma de decisiones por los agentes para el desarrollo urbano.



Fuente: Elaboración propia

Por medio de las capacidades de agencia, las del desarrollo y las de gestión de los recursos, los agentes buscarán legitimar dichas agendas mediante las presiones que ejercen en las instancias gubernamentales que poseen la autoridad para tomar las decisiones, fungiendo éstas como filtros para determinar qué ajustes deben tener los planes de desarrollo urbano y qué proyectos de intervención urbana serán los que logren llegar a la cima de las decisiones y obtener los recursos para el desarrollo urbano (Ver Diagrama 6.2.1).

La forma como se toman las decisiones desde la perspectiva de los agentes da marcha mucho antes de la planeación, debido a las agendas privadas y las posiciones de poder político que tienen los agentes de la élite económica local.

De modo formal y normativo los agentes involucrados en la toma de decisiones para el desarrollo urbano son el presidente municipal y el cabildo del ayuntamiento en el municipio, para los proyectos de intervención urbana que fueron de forma previa consensuados por estas instancias deben ser aprobadas por el Congreso del Estado que es presidido por el Gobernador del Estado.

Al menos tres casos durante el periodo 2000-2015 pueden observarse como muy polémicos, el primero Riveras del Bravo, el segundo Santa Teresa y el tercero La Ciudad Universitaria.

EGO17: "...con el gobierno del estado tanto de Patricio Martínez como Cesar Duarte, hubo hechos para dejar parte del suelo que había sido expropiado para vivienda popular, y para reserva de la ciudad, idóneamente todas las ciudades deben tener reserva de suelo para programas populares. ...Juárez no lo tiene, pero se ha abierto para que lo tuviera y cuando llega el gobierno del estado en el 1998, Patricio Martínez lo regresa a sus dueños originales con eso simplemente ya les dio a ganar. Sin embargo, se formaron tres polos de desarrollo, Santa Teresa, Tornillo Guadalupe y Ciudad Universitaria... cuando se discute cuáles son las mejores opciones para el crecimiento de una ciudad, observamos Santa Teresa, que apuesta a lo mismo que tenemos ahora, crecimiento aun y cuando sabemos cuan alejado está ese polo de desarrollo, el de Tornillo es lo mismo, no es diferente, el PDU lo señalaban en el tema del desarrollo urbano sustentable, es lo mismo pero más grandote, si antes dejaban hacer un fraccionamiento de 2,000 viviendas, allá permiten hacerlo de 20,000. La industria maquiladora que en una buena medida nos ha acarreado problemas, pero hay otra teoría que dice que una de las mejores fuentes o motivos que te pueda hacer que crezca una ciudad es el sector educativo, porque te produce desarrollo como Ciudad Universitaria. Mientras que las dos opciones de polos Santa Teresa y Tornillo consumen recursos humanos, el sector educativo los está formando. Ahora, ¿en dónde vas a ubicar un proyecto de esa magnitud? en donde están las áreas marginadas de

la ciudad? Nosotros vemos un plano de marginación de la ciudad y un plano de la pobreza, y CU se localiza dónde están las áreas más marginadas, la de educación son más que las aulas, o sea son los espacios de encuentro con los alumnos, de convivencia esos también son educativos.

Caso Fraccionamiento Riveras del Bravo

Ciudad Juárez como ya se mencionó, ha tenido en diferentes épocas crecimientos especulares algunos de ellos ocurrieron dentro del periodo de estudio. En el año 2000 la política federal impulsó el desarrollo de vivienda ante el déficit de las residencias en muchas partes del país, eso generó interés y mucha gente vio la oportunidad de vender casas; en ese momento aparece un desdén por la planeación. Aunque como política no se dejó de planificar, si se demeritó el trabajo, tomando mayor interés la compra de terrenos baratos, desarrollar y venderlos, en especial porque el INFONAVIT compraba todo lo que el gobierno pudiera autorizar, dado que era condición del mismo organismo. Cualquier desarrollo urbano tenía que ser autorizado por el municipio, sin embargo, este no siempre tomaba en cuenta los planes de desarrollo vigentes y esto sucedía, porque casi siempre los desarrolladores de suelo han manifestado y ejercido un fuerte poder de cabildeo, de esa manera han logrado intervenir en diversos proyectos de urbanización.

Un ejemplo de ello se observa en el periodo de gobierno de Patricio Martínez, el conflicto de intereses se hizo manifiesto en discusiones y pleitos entre ambos niveles de gobierno municipal y estatal, debido a que este último decidió sin consentimiento del municipio desarrollar una zona hacia el Valle de Juárez junto al río, un lugar inundable que ahora está padeciendo todo tipo de problemas que los planificadores habían enunciado en su momento. También hubo inconsistencias en el mercado de suelo por la forma cómo adquirieron el Ejido, se lo vendieron al Estado, y se desarrolló ese lugar en contra de los planes de desarrollo.

Una vez que ocurrió la construcción de 12,000 viviendas, el negocio se llamó Riveras del Bravo. En la opinión de los planificadores, ésta ha sido la manera en la que se ha desaprovechado el intenso trabajo de planeación y se ha extendido la ciudad, en el mercado de suelo nunca ha dejado de ser el suelo lejano más barato que el suelo urbano.

Santiago (2013) y Maycotte (2017), han documentado de forma extensa el proceso de urbanización de la zona del Valle de Juárez y en particular de esta “tragedia” llamada Riveras del Bravo. Sus antecedentes emergen en la década de los años noventa cuando Salinas de Gortari promovió la

reforma al artículo 27 constitucional para aprobar la venta del ejido, lo cual permitió la incorporación de las tierras de cultivo al mercado de suelo urbano.

Aunque la medida parecía favorecer a los ejidatarios, descongelando su patrimonio, los efectos en realidad fueron a favor de la expansión de las ciudades; ya que promovió la especulación en el mercado de suelo, debido a que el valor del suelo al interior de las áreas urbanas antes resultaba alto frente a una demanda que rebasaba a la oferta, en especial para proyectos de poca rentabilidad, o de carácter social, lo cual había dejado de ser una contrariedad.

Al abrirse el mercado del suelo dio las señales a aquellos que sabían que la urbanización se convertiría en un jugoso y redituable negocio, pues se concentraron en la compra de los terrenos ejidales a precios muy bajos para mantenerlos como reserva o en ordeña, para luego, pugnar por su incorporación a los planes urbanos, y con mínimo de inversión crearles plusvalía elevando su costo hasta 300 %. Las capacidades de agencia y de gestión fueron ejes sustantivos para hacer dichas reservas el nuevo suelo urbano para la expansión.

En el año 2000, la reforma sobre la política de la vivienda fue la segunda acción federal que permitió tramar el espacio, ya que se demandaba la construcción de miles de casas de interés social, de ahí que la operación inicial por realizar era obtener el suelo barato; a la vez que las condiciones de bajo rendimiento económico y nula plusvalía de la tierra de los ejidos, incentivó a propietarios a venderlas y con la intervención del gobierno del estado se formó una bolsa de suelo que puso a disposición de los desarrolladores de vivienda.

De acuerdo con Maycotte (2017), Riveras del Bravo, fue impulsado por el Instituto de la Vivienda del Estado de Chihuahua, IVIECH y desarrollado en sus diferentes etapas por las principales empresas constructoras de la localidad. En el año 2004, el anuncio gubernamental e imágenes y encabezados en los diarios, ofrecía un fraccionamiento de primera calidad, que contaría con todos los servicios e infraestructura para las familias (Ver Imagen 6.2.1).

1 Imagen 6.2.1 **Riveras del Bravo**



Fuente: Imagen de Google,

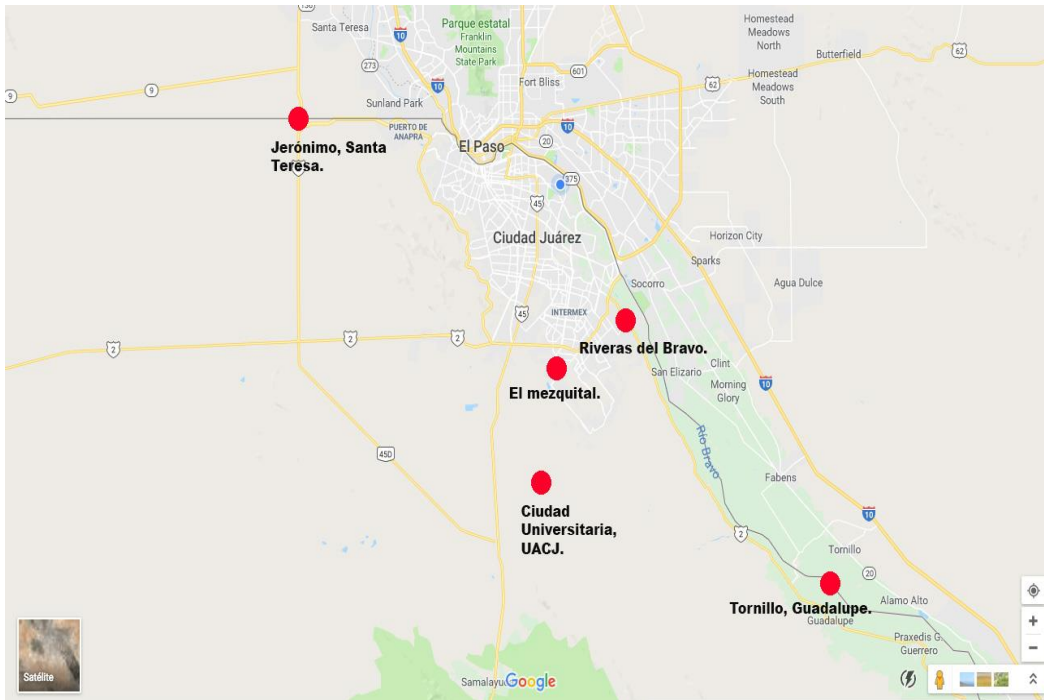
https://maps.googleapis.com/maps/api/streetview?pano=h17uw_5cz0B_JISvgblR8w&heading=116.60439774682624&pitch=- consultada el 17 de junio 2018.

No obstante, apenas tres años después se anunciaba el terrible fracaso de dicha urbanización, pues los propietarios, en su mayoría obreros, sufrían el abandono oficial, pues la zona era un desastre de inundaciones, falta de servicios, serias fallas de infraestructura social; lo que provocó el abandono masivo de las casas rodeadas de hierbas ante la falta de jardines y polvo de múltiples calles sin pavimento; muy lejos de aquellas fantasías anunciadas.

Caso Jerónimo-Santa Teresa

Durante la década de los años ochenta, había terratenientes que poseían muchos terrenos en la zona externa de la ciudad muy alejados de los centros y los servicios, y que eran las principales reservas territoriales, sus dueños eran las familias y exalcaldes Bermúdez, Quevedo y de los señores Verdes.

2 **Mapa 6.2.1 Imagen Satelital de la localización de los puntos de referencia Casos Riveras del Bravo, Ciudad Universitaria y Santa Teresa.**



Fuente: Imágenes de Google Map. Consultada el 9 de abril 2018

También había una asociación de propietarios de la zona sur que así se aglutinaron, donde estaban las principales empresas desarrolladoras de vivienda, ellos generaron y tenían ya incluso un plan parcial de la zona a partir del cual se realizó toda la actualización del Plan de Desarrollo 1984.¹¹⁹

¹¹⁹ De acuerdo con Santiago (2013) "...con información privilegiada sobre la perspectiva de expansión de la ciudad y hacia dónde iban los recursos para infraestructura, Manuel Quevedo Reyes, Jaime Bermúdez Cuarón y César Verdes, entre otros, empezaron a acumular grandes extensiones de tierra (en La Carbonífera, en el área de Anapra cercana a Nuevo Mexico y en el Lote Bravo al surponiente). En 1993, Francisco Barrio (expresidente municipal de Ciudad Juárez y exgobernador del Estado de Chihuahua) expresó que Bermúdez tuvo la opción de comprar mucho antes de ser tesorero y que por tanto sólo se podría investigar si aprovechó la presidencia municipal para orientar el crecimiento de la ciudad hacia sus propiedades... Para finales de la década de los años ochenta, la ciudad se había extendido mucho más de lo que se había planeado. Ya sólo quedaba la posibilidad de llevar la mancha urbana hacia el poniente de la Sierra de Juárez en el área denominada Santa Teresa; hacia el oriente reduciendo la Zona de Integración Ecológica sobre una franja alargada a lo largo del Valle de Juárez; en la parte sur sobre el suelo desértico ubicado en la meseta del Valle alto. No obstante, para cualquiera de las opciones sugeridas en el plan, la limitante principal era la disposición de agua a largo plazo. Se propuso fijar nuevos límites de crecimiento hacia el sur, englobando los terrenos del Lote Bravo que un quinquenio antes habían comprado Quevedo (presidente municipal) y Bermúdez (tesorero del primero) (Santiago, 2013).

En ese entonces había coacciones e influencias explícitas para la expansión de la ciudad al menos en dos direcciones, por un lado, los grandes terratenientes en la zona sur oriente, quienes presionaban para que ese plan se asumiera como parte de la planeación de la ciudad, y por el otro, estaban las presiones de inversionistas norteamericanos por la zona de Santa Teresa en concreto Charlie Crowder y asociados para desarrollar un polo en un cruce fronterizo en Santa Teresa.

Es decir, la expansión ocurre en esencia por la coyuntura de los intereses norteamericanos en particular de Nuevo México en la zona de Santa Teresa que colindaba con lo que ahora se conoce como el cruce internacional de San Jerónimo o la ciudad Vallina, como se le conoce del lado mexicano que, en realidad, y los intereses sobre los ranchos mexicanos en donde no había nada en absoluto.

En el contexto del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) hubo una presión muy fuerte por parte de actores políticos norteamericanos quienes incluso condicionaron la firma y presionaron al presidente Salinas por medio de votos para favorecer el TLCAN con la intención de que se desarrollara el cruce de Santa Teresa- Jerónimo, todo ese proceso ocurrió entre 1993-1994, que fue la parte de la negociación, esa fue la otra tendencia de expansión hacia el poniente de la ciudad. Desde la percepción de los tomadores de decisiones se puede observar que el proceso de toma de decisiones se conforma de los elementos definidos en la Imagen 6.2.1.

EGO12: "... la reserva más importante de la primera expansión fueron el señor Bermúdez en primera instancia, luego el señor Quevedo; los dos fueron exalcaldes y después la familia Verdes que también están emparentados con ellos, el señor Pedro Zaragoza, los señores Cantú, en la zona donde se encuentran Anapra y el poniente y otros propietarios que han cambiado por los anteriores dueños del poniente. Ahora, por ejemplo, alrededor del Camino Real está la familia Ibarra, se habla que el exalcalde Murguía y algunos políticos priístas son los dueños de toda esa zona aledaña al Camino Real, y en caso del gobernador Patricio Martínez se decía que era socio del señor Vallina uno de los grandes propietarios en la zona de San Jerónimo - Santa Teresa, entre otros". "...había ya de suyo, antes de eso las tendencias de expansión de la ciudad se hacían fuera de los planes directores como procesos de promoción de reservas a través de las auto-invasiones, entonces por ejemplo había convivencia y así fue como se formó rancho Anapra, así fue como se expandió toda la zona del poniente de la ciudad que se desarrolló sin servicios públicos, también fue a través de invasiones y auto invasiones de propietarios que presionaron sobre la expansión hacia el poniente, todo esto sucedió en los años setentas y ochentas, ya en los años 90 tocó hacer la actualización de la planeación del desarrollo Urbano en el diagnóstico se muestra con mucha claridad, estos procesos de

expansión informal, así como el desarrollo del parque industrial Bermúdez” “... explícitamente, en varias expresiones estos empresarios gobernantes son los que generan estos procesos, por ejemplo el caso Patricio Martínez tema del cruce fronterizo de Jerónimo Santa Teresa, hacer el libramiento, y toda esa conexión, privilegiando el desarrollo de esa zona, y se pueden revisar las autorizaciones de esa zona junto con las administraciones priistas, luego es la zona del IVIECH en Riveras del Bravo, y después la expansión de la zona del Barreal, que son zonas inundables de riesgo, todas esas son áreas que jalan la expansión y abren gran cantidad de hectáreas al desarrollo que son evidentes no en contra del plan, sino en contra del sentido común, todo esto para llevar a cabo otra iniciativa y abrir otros reservas territoriales de los propietarios que tienen que ver con los asociados a Héctor Murguía, y abre todo el tema de la creación del Camino Real para de nuevo abrir el desarrollo a una gran cantidad de hectáreas donde están los mismos contratistas del Camino Real, la familia Ibarra, y su empresa IVASA que tiene los bancos de materiales y sus reservas territoriales por la misma zona colindantes, y la misma especulación está de políticos que adquirieron la esquina de reservas territoriales donde se une la carretera casas grandes con el Camino Real, todo ello, si se analiza el plan director, no ha agotado sus reservas territoriales, cuando se hacen todas estas obras fuera de la lógica de los Planes Directores, ni siquiera se justifican como nuevas zonas, desarrollos o reservas, ... es decir que aún hay reserva territorial dentro del plan...estas nuevas aperturas encarecen los servicios, para el terreno y al mismo tiempo darle plusvalía, donde van las nuevas urbanizaciones ya que una vez que lo fuerzan a tener un uso de suelo dentro del plan, adquieren plusvalía”

Dentro de la gestión gubernamental para el desarrollo urbano, existe la postura de incentivar la inversión, como parte del modelo neoliberal y de lo cual se deriva una acción de promoverla, aunque con baja postura crítica de cómo beneficiará al desarrollo local dicho crecimiento.

EGO16: “...no podemos limitar el desarrollo empresarial porque es necesario para Ciudad Juárez, es decir que haya empresarios, dinero y quieran invertirlo en su propia ciudad, esa es una condición que el gobierno no puede crear, se tiene que dar de forma espontánea y es deseable aquí en cualquier ciudad, partiendo de ese principio no debemos bloquear las intenciones de los inversionistas locales de hacer sus inversiones en la ciudad, porque ellos pueden mover su dinero con un clic en un segundo a cualquier parte del mundo y puede invertirlo en cualquier otro lado... Actualmente, continúa la discusión por el interés que tienen los Vallina para seguir desarrollando Santa Teresa, y se les pretende obligar que lo hagan dentro del área urbana, pero es alguien que lo dicen personas que no están bien enteradas de los planes y del proyecto, porque ahí lo que se pretende establecer, y fue algo que yo apoyé, es un centro de desarrollo para industria pesada, que requiere grandes extensiones de terreno, que sean tierras planas y que tenga cercanía con la frontera y que tengan ferrocarril, aunque ahora no lo tienen se puede llevar; pero quien cuestiona esos desarrollos dice que se debe

invertir dentro de la ciudad. Por ejemplo, una planta armadora de automóviles no cabe adentro de la ciudad para acabar pronto, no cabe en ningún parque industrial, no cabe tampoco en el oriente y el sur de la ciudad, entonces dentro del modelo de desarrollo que estamos planteando queremos una planta armadora de automóviles entonces tiene que ser en ese lugar de Santa Teresa. Insisto en ello, porque recién he visto diferentes opiniones en los medios que refiere que la planta debe instalarse dentro de la ciudad, pero con los requerimientos de dicha planta no es posible, no cabe.

EGO4: "... la ciudad está muy dispersa a pesar de que no aumento la población desde el 2000, pero nuestra ciudad se ha desdoblado no menos de un 40% más, tanto hacia el sur y el oriente, como en el poniente. Ante ello es necesario tener mayores vialidades, prestaciones de servicios; el número de servidores públicos y burócratas hoy es el doble de lo que existía en el 2001. Me pregunto por qué, si no hemos crecido en habitantes tenemos que crecer la mancha urbana y tener el doble de burocracia; una cosa trae a la otra, sin descartar que hubiera por supuesto pago de favores y componentes políticos que han hecho que nuestra ciudad esté sometida lamentablemente a malos gobiernos, a malos gobernantes, perversos y que han actuado de manera irresponsable, exclusivamente con su beneficio personal. Ahí tenemos los casos, si vamos al poniente pues el desarrollo en Santa Teresa-Jerónimo, si vemos al oriente Riveras del Bravo que es en verdad dramático ver en las condiciones en que viven cientos de familias, porque bueno, estaba los desarrollos para miles de familias, pero hoy han tenido que migrar a diferentes partes de la ciudad por las condiciones tan insalubres, además de inseguridad que privan en estos lugares, entonces bueno, esos dos polos. Hacia el sur el famoso Mezquital que se construyeron miles de viviendas en lo que es una laguna natural y trayendo por añadidura costos muy importantes para tantísimas familias que también, pues atraídas. La Ciudad Universitaria que es otra locura el sitio donde lo hicieron, en lugar de verlo estratégicamente de que pudiera haber sido un detonante en cualquier otra parte de nuestra ciudad, en la que hoy pareciera ser ya pueblos fantasmas, no digamos en la zona del centro, pero tampoco lo hubiera descartado yo, porque lo cierto es de que o pareciera ser que vamos en desierto tras desierto, pareciera ser que cada gobierno busca hacerle más daño a nuestra ciudad, cómo causarle más daño a los residentes de la misma y esto nos ha traído a que estemos hoy en esta situación". "... Hoy, quienes están presionando por la ampliación en cuanto al Plan Director de Desarrollo Urbano, no son ya las antiguas familias, pareciera ser que han pasado la estafeta de padre a hijo; ...yo creo que hoy, es más bien la voracidad de las autoridades que han sido proclives a que terceros vengan y les hagan planteamientos y les digan espérate, si llevamos a cabo este desarrollo aquí o allá tú puedes ganar un dinero, creo que eso es lo que está sucediendo históricamente en Ciudad Juárez. El plan director ya delimita si viene un inversionista y si este dice, espérate yo no estoy violentando ninguna disposición legal, entonces la autoridad tiene la obligación de atenderlo y si cumple con todos los requisitos, pues no hay más que turnarlo a una sesión del Ayuntamiento, malo lo que ha sucedido que cuando Riveras

del Bravo se violentó la ley por parte del Gobierno del Estado, fueron ellos quienes violentaron la ley, además de que compraron, pagaron 5 cinco veces el valor que tenía la tierra en aquél entonces, por supuesto en dónde quedaron las ganancias, pues se las repartieron. ¿Qué pasó hacia el sur, en el Mezquital? Pues igual, fue el Gobierno del Estado quien violentó la ley porque me tocó vivirlo, construyeron sin autorización de la ciudad. La leyes y reglamentos que otorgan la autoridad al Municipio para hacer estas definiciones del crecimiento fueron violentadas, lo vivimos por el propio Gobernador del Estado, de eso no tengo duda, además por terrenos que valían 30 centavos de dólar, pagó 10 dólares, entonces qué fue lo que sucedió, había intereses económicos muy fuertes y así pasó también en el caso de Santa Teresa-Jerónimo, había intereses muy fuertes, y yo no descarto que al presidente en turno le hayan dado también su gratificación. Entonces, por todo esto, y que lamentablemente también hay que reconocer que tenemos una sociedad muy apática, y no se le puede culpar de ser gente que levante la voz, más bien calladitos, entonces esto también está permitido que los gobernantes en turno hagan lo que se les pega la gana, y esto es muy delicado”.

EGO8: “...un ejemplo claro de intervenciones cuando impulsamos el desarrollo de la zona de Santa Teresa hubo mucha oposición para desarrollar esa zona, y a quien les queda en la cabeza que podamos generar otro polo de desarrollo que tiene que ver con Nuevo México? No con Texas, otro polo por completo diferente, para que se busque inversión privada y se pueda desarrollar a la ciudad, el gobierno tiene que dar las facilidades y si hay inversionistas que lo quieran hacer, ¡pues hay que hacerlo!”.

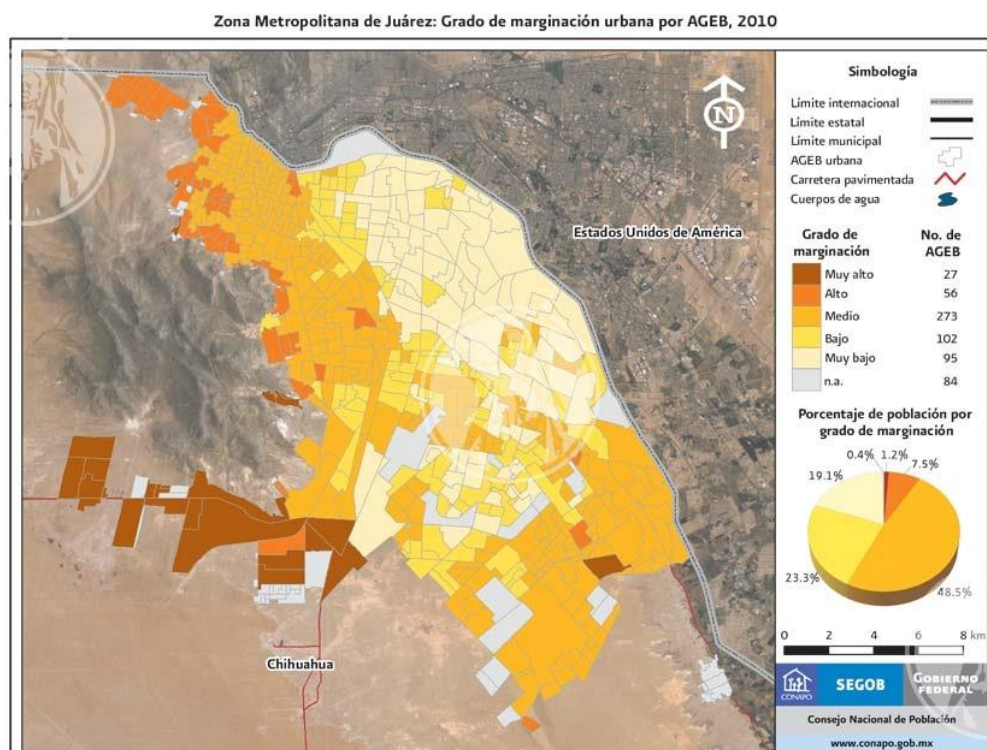
EGO15: “... empezamos a crecer por diferentes partes de la ciudad, por una parte, estaba Santa Teresa al norponiente, y hacia el suroriente con el puente de Tornillo Guadalupe, y para desarrollar estos proyectos urbanos había conflicto con los desarrolladores, porque ellos siempre buscan lo más económico. Hubo un cambio muy significativo en el código en el código municipal -por cierto, Juárez era la única ciudad con lotes de 120 m² - en el que el gobierno del Estado exigía que se cambiara el lote mínimo porque en el resto de los estados si cambiaron el lote mínimo, para adoptar las políticas nacionales y estatales para reducir los lotes a 60, 70, 80 m². Aunque hubo presiones de otros niveles de gobierno, nosotros no lo autorizamos, pero ello representó un problema para el municipio con los constructores que no querían esos límites. Se requería el Plan de Desarrollo, - 2003-, entonces, por ejemplo, lo que hicieron los constructores fue quedar con el gobierno municipal para que en esta zona donde se requiere tener un plan de desarrollo global, porque menciona Santa Teresa”. “...Aparte del PDU, los empresarios se metían con el gobierno y decían: queremos desarrollar en Santa Teresa, queremos desarrollar la zona del sur, queremos desarrollar la zona del valle y estos son nuestros proyectos; entonces el gobierno lo que dicen el plan es: *ok* vamos a desarrollar en Santa Teresa, y para poder desarrollarla tiene que haber una vialidad principal de Santa

Teresa con Juárez y con 120 m de ancho que suficiente para hacer *freeway* de ocho carriles, y es lo que dice el gobierno y lo que establece el PDU, dice: si aquí quieren desarrollar tiene que haber esto y si se quieren desarrollar más allá del cruce de ferrocarril tiene que haber tantos cruces de ferrocarril, tiene que haber desagües de aguas pluviales que tenga capacidad para tantos metros cúbicos, etcétera. Lo que hace el plan de desarrollo es que fija las reglas del juego para desarrollar y entonces si alguien quiere hacer un desarrollo habitacional en Samalayuca y quieren poner 100,000 viviendas, muy bien pero para poner 100,000 viviendas tiene que hacer una calle, un freeway con estas condiciones para entrar en contacto con el resto de la ciudad, o sea el gobierno fija las condiciones en las cuales se puede hacer un desarrollo y eso no quiere decir que el gobierno lo pague, no quiere decir que el gobierno haga la vialidad, eso no quiere decir que el gobierno no haga ninguna de esas otras cosas”.

EGO13: “...Si hacemos un análisis serio de por qué la ciudad ha crecido para todas las orientaciones posibles, podemos entender qué es eso, la influencia de los tomadores de decisiones a niveles más altos del gobierno, son las políticas públicas del gobierno del estado por ejemplo cuando se hablaba de la construcción de la vivienda social al sur oriente de la ciudad por el Infonavit, como Riveras del Bravo por un lado si nos vamos a otro extremo hasta Jerónimo-Santa Teresa, y es muy claro cómo estas decisiones y políticas definidas fuera del municipio son las que permean y afectan esta forma exacerbada el crecimiento urbano de la ciudad. Actualmente, podemos observar dentro del Plan de Desarrollo Urbano vigente, cómo se ha definido una línea de contención al crecimiento, que va del Boulevard independencia, al Boulevard Juan Pablo II hasta Camino Real, donde se están dando ventajas y estímulos para las personas que puedan desarrollar dentro de este círculo de contención pero tampoco se puede detener el desarrollo hacia fuera, lo que sí es posible, es tratar de controlar la expansión a través de mayores restricciones regulatorias y tratar de desalentarlo y exigir a los desarrolladores que cumplan los nuevos reglamentos, pero legalmente no se puede impedir”.

EGO5: “...Entre los tomadores de decisiones que impulsan determinados proyectos urbanos en la ciudad, no hay interrelaciones, estamos hablando de proyectos que van desde la Ciudad Universitaria, hasta Santa Teresa o a Tornillo Guadalupe. ... hacen falta dos tanques de gasolina para recorrer esta ciudad en un día; pues no hay, yo tuve la oportunidad de estar en estas audiencias en donde por ley tenías que tener una audiencia pública para definir un plan de desarrollo urbano por ejemplo Santa Teresa que está tan llevado y traído, y no había convocatoria o sea había una pequeña convocatoria y siempre estaban los que iban a emprender el proyecto entonces cumplían con la ley de discutirlo un par de días, pero eran los mismos”

3 **Mapa 6.2.2 Grado de marginación por AGEB, en Ciudad Juárez en 2010.**



Fuente: CONAPO

Caso Ciudad Universitaria

La apertura de la Ciudad Universitaria (CU) de la UACJ fue hecha pública en marzo del 2011 durante el mandato gubernamental de César Duarte, no obstante, el proyecto fue iniciado desde el año 2001. Este proyecto es de facto controversial, pues, por un lado, ha tenido fuertes detractores, y ha sido muy criticado por urbanistas y desarrolladores debido a su distante ubicación de los centros de población. Por otro lado, representa para muchos una fuente importante de impulso al desarrollo local de ahí que ha sido motivo de análisis y reconocimiento como proyecto arquitectónico y de gestión en instancias locales, nacionales e internacionales y como respuesta a las grandes necesidades de formación del capital humano de una zona metropolitana que lo demanda.

La CU fue diseñada como parte de la ciudad del conocimiento para darle un fuerte impulso a la educación superior de la localidad que ya en el año 2000 vivía la seria crisis del desempleo y la acumulación de los graves problemas sociales; así como dar respuesta a la demanda educativa de

miles de jóvenes que carecían de un lugar en las aulas universitarias y limitados a incorporarse a las filas del empleo maquilador. En su inicio ofreció más de 1700 lugares de estudio para los jóvenes de la región, actualmente atiende a más de 6100 alumnos y alumnas que estudian alguno de los 22 programas educativos que ofrecen en 10 departamentos.

Durante el gobierno estatal de Patricio Martínez quedó establecido que la Ciudad Universitaria de la UACJ se ubicaría al sur de esta frontera y se construiría en un terreno de 300 hectáreas donado en junio de 2001 por el Gobierno del Estado. La idea central del proyecto era conformar un conglomerado educativo para el desarrollo científico y de la innovación tecnológica que diera impulso al desarrollo local aprovechando la base de la industria instalada hacía ya más de cuarenta años; con la participación de diversas instituciones nacionales como el Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez (ITCJ), la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Colegio de Bachilleres (Cobach), la Universidad Tec Milenio y el Colegio de la Frontera Norte (Colef).¹²⁰

De acuerdo con el Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO,) en el año 2014 Ciudad Juárez se encontraba catalogada como uno de los casos más dramáticos en el país por una mala gestión del territorio y de pésimo desarrollo urbano y negativas consecuencias sociales y económicas. Entre los argumentos sustentados por el informe del IMCO se ha dicho que Juárez era la urbe más dispersa entre las ciudades de más de un millón de habitantes y que la baja densidad poblacional y de empresas en el centro de la ciudad se reflejaba en su falta de vitalidad y de actividad económica.

En dicha investigación se centraron en el desarrollo de la CU como ejemplo de la mala gestión del territorio urbano. Ello, debido que este desarrollo se tomaba como ejemplo y de manera convincente de una buena gestión del territorio cuando se proyectó, pues aún se veían como expectativa las altas tasas de crecimiento poblacional que había tenido la localidad antes de entrar el siglo XXI, por lo que se consideraba el gran proyecto urbano que cambiaría la narrativa de una ciudad con un reciente pasado crítico, con potencial para dejar de ser solo una ciudad maquiladora y convertirse en una

¹²⁰ <http://www.larednoticias.com/noticias.cfm?n=58692>, consultada el 16 junio 2018

ciudad universitaria, lo que parece inexplicable aún es por qué los tomadores de decisiones decidieron construirla en un terreno tan lejano, a más de 40 kilómetros al sur del centro de la ciudad, a la mitad del desierto.

Desde la mirada de algunos tomadores de decisiones, la ciudad universitaria conformaría el gran cambio que ha demandado la ciudad desde las primeras crisis del modelo maquilador; también se señalaba que entre los grandes problemas que observan los tomadores de decisiones es que en la localidad es muy extraño que un alcalde tenga amplia claridad sobre el territorio y vida del municipio desde una visión holística; en general lo que es observado es la ciudad, la parte consolidada.

Otro elemento presente es el pensamiento recurrente sobre un muy corto plazo, los tomadores de decisiones no han encontrado una forma de garantizar, legitimar y anclar oficialmente los proyectos de largo alcance, el mejor ejemplo es el que hizo la Universidad al 2020 y luego lo realizó al 2030, sin embargo, el mayor riesgo para no lograr su consolidación es la personalización y/o patrimonialización de los planes o los proyectos.

EGO3: "...si esta obra la hizo Juan Pérez pues la maldicen, pero es inversión pública, es inversión de la comunidad y no darle mantenimiento o abandonarla es también corrupción, es negligencia, y también personalizarlo y descalificarlo diciendo, lo que yo hago está bien y lo que ellos hacen está mal, pero también hay un desconocimiento olímpico de las cosas". "...Cuando se inició el desarrollo del plan Ciudad del Conocimiento primero había que atender la dispersión; segundo estar en el municipio de Juárez, no estar fuera del municipio, el estudio realizado no se hizo de la noche a la mañana: primero fue el plan maestro teórico conceptual para lo cual se contrató a reconocidos expertos por la OCDE en desarrollo de infraestructura y educación como Jaime de la Garza en México, Rodolfo Almeida de Nebraska, pero además de todo ese plan teórico conceptual ese proyecto fue reconocido por la OCDE como uno de los proyectos más importantes en la infraestructura educativa del mundo, por otro lado, se hizo el estudio de impacto social, el impacto económico en ese momento el 60% de los estudiantes de la Universidad vivían más cercanos de la Ciudad Universitaria que de los institutos y es un proyecto también algo largo a 30 años y tiene todo el desarrollo para generar una nueva centralidad en Juárez.



Fuente: <https://www.google.com.mx/search?q=como+nace+la+ciudad+universitaria+en+ciudad+juarez>

Haber llevado la Ciudad Universitaria hasta este lugar tan extremo en la ciudad para algunos agentes ha dado respuesta positiva a un sector de la población pues se reconoce que miles de jóvenes han alcanzado oportunidades escolares que en otros momentos no habrían podido tener, además de considerarla una contribución importante a la formación del capital humano requerido para la reconversión de la economía de la ciudad y de los ingresos de los trabajadores, bajo la premisa de que ante mayor escolaridad las oportunidades de mejorar el salario son en proporción altas ante una trabajador de baja calificación, el cual solo puede aspirar a los raquíticos salarios mínimos.

EGO17: "...sobre C.U lo que yo veo es algo que se discute cuando se dice vamos a ver cuáles son las mejores opciones para el crecimiento de una ciudad..., hay otra teoría en donde que dice que una de las mejores fuentes o motivos que te pueda hacer que crezca una ciudad es el educativo porque te produce desarrollo, ..., en Santa Teresa se consume recurso humano, y en CU los están formando, ahora en dónde vas a meter un proyecto de esos? en donde están las áreas marginadas de la ciudad, si

vemos un plano de marginación de la ciudad y un plano de la pobreza, vamos a estar viendo que el poniente, que el sur poniente y el sur oriente-que es donde está la ciudad universitaria- es donde están las áreas más marginadas. La CU ha sido estigmatizada, ...pero si hay cerca de 6000 estudiantes no es un problema fallido, mucha de nuestra competencia en la ciudad ya quisiera tener los 6000 estudiantes que tiene ciudad universitaria, ya quisiera el Tecnológico de Monterrey y el Tecnológico de Juárez y otras universidades tener esa fallida universidad.

Los tomadores de decisiones desde la mirada crítica insisten que el problema es la lejanía y que las estructuras del proceso de toma de decisiones se repitieron como en las primeras etapas de expansionismo de la ciudad, donde los terratenientes eran los principales actores quienes proponían y definían los proyectos de intervención urbana.

EGO12: "...es como las anteriores presiones de la expansión en el tiempo de Bermúdez, luego hay otra acción que es en ese mismo sentido que es la donación de las tierras para la Ciudad universitaria, porque también fue en los básico una expresión para jalar toda la planeación y potenciar todo el desarrollo de esta zona, de todos los propietarios que estaban entre lo que estaba la zona de Ciudad universitaria y lo que era el área del pull. Entonces son acciones de gobierno bien identificadas en contra de la lógica del plan de desarrollo Urbano, tienen nombre, tienen funcionarios, y tienen instituciones que las avalaron. Se trata de la misma estrategia, en el caso de Ciudad Universitaria cedieron una parte terreno, después le dieron dinero para que construyera un edificio o varios edificios, en lugar de haberlo otorgado en los lugares donde ya estaba organizado, es decir dónde está la necesidad, en lugar de eso se los dieron donde están los terrenos de los terratenientes, los cuales una vez que se empieza a construir la ciudad universitaria adquieren valor o plusvalía, el invasor en este caso es la Universidad, muy obediente va y empieza a construir infraestructura entonces, se trata de la misma lógica, a ver el estudiante que culpa tiene, es igual que en el caso de los invasores que llevan allá a la loma, ellos que culpa tienen fines dan acceso. Es decir, se aprovechan de la marginación del tipo que sea de los usuarios, y entonces a partir de eso se generan los procesos expansión".

EGO4: "...La Ciudad Universitaria que es otra locura el sitio donde lo hicieron, en lugar de verlo de forma estratégica y pudiera haber sido un detonante en cualquier otra parte de nuestra ciudad, en la que hoy pareciera ser ya pueblos fantasmas, no digamos en la zona del centro, pero tampoco lo hubiera descartado yo, porque lo cierto es de que o pareciera ser que vamos en desacierto tras desacierto, pareciera ser que cada gobierno busca hacerle más daño a nuestra ciudad, cómo causarle más daño a los residentes de la misma y esto nos ha traído a que estemos hoy en esta situación"

EGO14: "...los grandes intereses terratenientes y capitalistas de la ciudad, son los que están detrás de estas decisiones detrás de los tomadores de decisiones de la ciudad quienes están al frente del gobierno han tratado de favorecer a los dueños de la tierra de grandes extensiones de terreno en componendas político-económicas para favorecer a su partido: el PRI y esto nos parece muy lamentable, porque ganan unos cuantos integrantes de la élite política y de la élite económica pero pierde el grueso de la comunidad. Esto es un acto muy irresponsable que incluso debería estar sujeto a una sanción por que el daño de verdad a veces hasta difícil de medir. Aunque se argumenta que están dentro de la ley, pero la ley también dice que debe haber el desarrollo y esto implica que el contexto del desarrollo no es sólo la expansión física como hacer casas sino en un concepto más amplio. Además, en múltiples momentos y espacios de la trató de convencer al gobierno de que no llevara tan lejos a la Ciudad universitaria porque eso era un error, ya que había espacio donde hacerlo dentro de la mancha urbana, es decir ubicarla en una zona más cercana la ciudad. Pero no, la idea era no era social, era de orden económico para un grupo muy cerrado de terratenientes, y lo mismo fue para el lado de Anapra y Lomas de Poleo, también se buscó favorecer a un grupo elitista, que algunos incluso, ni siquiera son de Juárez. Pero que tienen grandes propiedades en esos espacios y que quieren verse favorecidos, sí creo que la ley puede estar bien, pero creo que la responsabilidad debe estar en la función pública, la cual ha estado operando muy mal por parte de los gobiernos priístas en su momento".

EGO13: "...déjeme mostrarle con imágenes como la ciudad ha perdido el control del crecimiento en toda la zona poniente se puede observar en el mapa la zona de Riveras del bravo cual es un proyecto del gobierno del Estado de la época de Patricio Martínez, el proyecto oriente siglo XXI fue un proyecto del gobierno del Estado cuando Reyes Baeza entonces la pregunta es quién y cómo se ha estado jalando el crecimiento de la expansión de la mancha urbana como el caso de ciudad universitaria que también fue proyecto de Patricio Martínez, está también la zona de San Jerónimo que fue un proyecto de los señores Vallina, podemos observar entonces de dónde provienen las decisiones para la expansión de la ciudad".

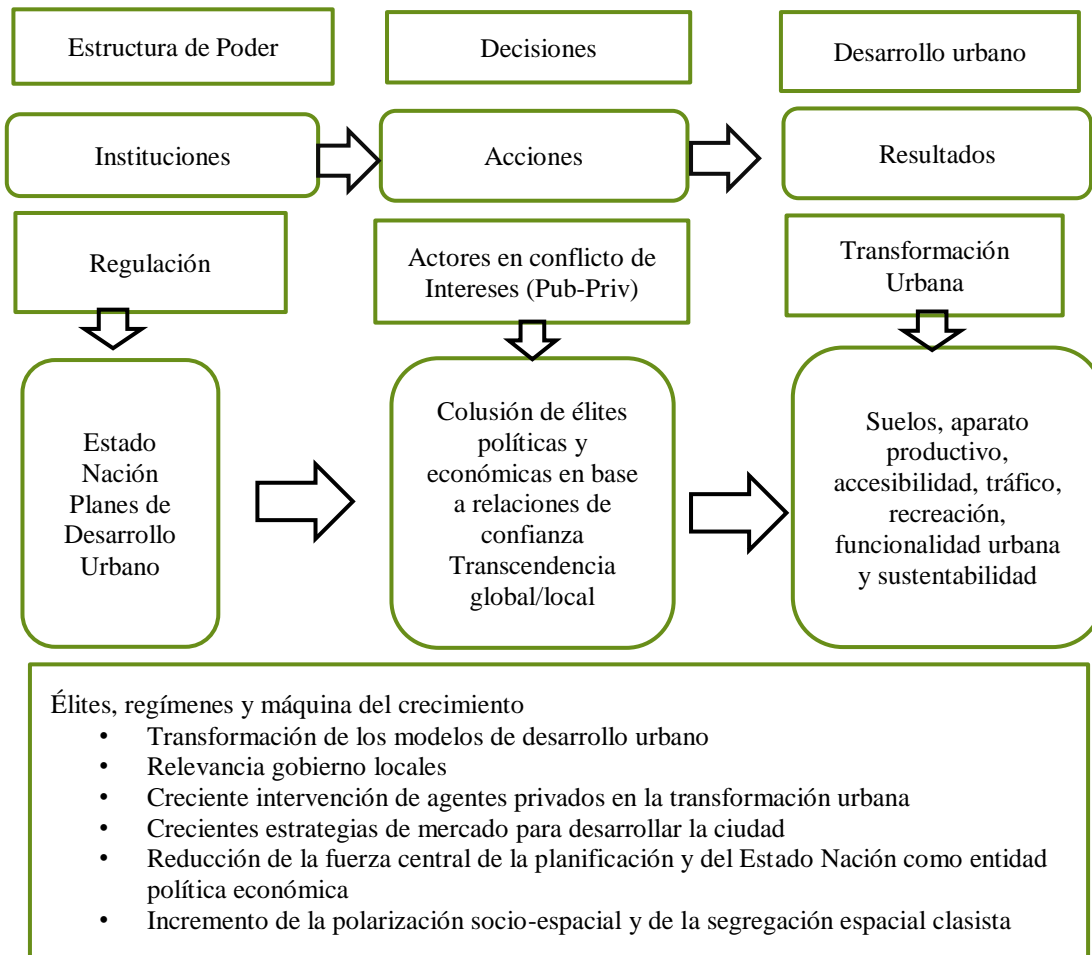
EGO1: "...: No, simplemente no tienen limiten en cuanto lo que pueden hacer porque la autoridad ha modificado los fondos legales de nuestra ciudad en beneficio de esas gentes, pueden construir donde ellos quieren; la Universidad es un caso clásico, creó allá, yo no he visto ningún estudio y lo he pedido varias veces, o sea en donde está la información de la justificación de que porque se creó allá y no existe, y eso lo único que vino hacer es que forzará a la autoridad a hacer un cambio en el fondo legal y todo eso les dio capacidad a los dueños de esas tierras para poder construir y vender hasta allá, y en un momento dado cuando había mucha demanda las gentes que construyen casas por conseguir la tierra más barata la comparaban en lo más lejos y también los empresarios que venden

tierras a precios muy diferenciados, porque luego saben que eso baja la infraestructura, baja todo lo que requiere que le va a dar más valor a su tierra, es puramente especulación de la tierra”.

En suma, la trayectoria de los agentes en el proceso de toma de decisiones se configura desde las estructuras de poder que se establecen en esencia en las instituciones y en los marcos normativos y regulatorios establecidos en el Estado Nación, los gobiernos federativos y los municipios, los instrumentos de la planeación a partir de las leyes y reglamentos del desarrollo urbano.

Al mismo tiempo, las decisiones se conforman de todas aquellas acciones llevadas a cabo por los agentes bajo un esquema de conflicto de intereses entre lo público y lo privado, mediante diversas estrategias de colusión de las élites político -económicas en base a relaciones de confianza -redes- que trascienden en múltiples ocasiones lo local, lo regional y lo global.

Esto, mediante las capacidades de gestión y agencia que ejercen sobre los recursos para la transformación de la ciudad, tales como el suelo, aparato productivo, accesibilidad, la recreación y cultura, funcionalidad y sustentabilidad urbanas.

Diagrama 6.2.2 **Toma de decisiones y estructura de poder**

Las élites han cooptado el mercado inmobiliario y en la presunción y búsqueda del crecimiento han transformado el modelo de desarrollo urbano avalado las políticas públicas, en el cual el gobierno local funge un papel relevante en la toma de decisiones, dada la creciente intervención de los agentes privados en la transformación urbana, acompañadas de crecientes estrategias de mercado para desarrollar la ciudad, esto es, un modelo neoliberal que valida la participación de dichas élites y que deja al descubierto otros factores requeridos y manifestados en las demandas sociales.

De ahí que la significativa reducción de la fuerza central de la planificación urbana y de la presencia del estado nación a través de la descentralización de las funciones del desarrollo como entidad político-económica han dado como resultado una la fuerte segregación espacial clasista, la creciente polarización socio espacial y la consecuente pobreza extrema en la ciudad.

Capítulo 7 Conclusiones

La discusión final y las conclusiones emanadas de los principales hallazgos de la investigación con base en la percepción y experiencias personales de los agentes tomadores de decisiones AIC'S es el propósito de este capítulo, a partir de las categorías de análisis las redes, agentes y toma de decisiones y sus efectos en el desarrollo urbano.

Como ya se ha planteado en el apartado de problematización de objeto de estudio que las transformaciones morfológicas y de la estructura urbana de una ciudad son resultado del funcionamiento de su macro estructura (político- económico- cultural y social) y su microdinámica (interacciones entre los actores); dos componentes que se afectan y realimentan de manera recíproca, esto vinculado con el proceso de planeación, administración y gestión de la ciudad; en el que los tomadores de decisiones (políticos, empresarios, líderes y organizaciones) interactúan a través de sus redes y en función de sus intereses, compromisos y arreglos de cooperación.

Desde esta perspectiva, los tomadores de decisiones son agentes que inciden en el desarrollo urbano regional, mediante las relaciones existentes entre los individuos, los recursos y el territorio. Esto ocurre a través de proyectos e intervenciones urbanas, -emprendidos por una diversa gama de instituciones y organizaciones donde convergen dichos agentes como actores públicos y privados; los cuales impactan sobremanera el funcionamiento del sistema urbano.

En dicho transcurso se comprometen recursos económicos y fiscales en sumas significativas, (deuda) y en ocasiones hasta propiedades de potestad pública que son trasladados a los privados como forma de incentivar la inversión, tal como los proyectos de desarrollo habitacional o concesiones de transporte. Además, en el proceso hay un manifiesto desconocimiento de la forma como maniobran estos arreglos institucionales y las relaciones de poder que sustentan este tipo de intervenciones urbanas.

Mediante la narrativa de los AIC'S y su perspectiva, se analizó cómo impactan las intervenciones e interacciones de los tomadores de decisiones, las redes, y el contexto de la gestión pública en el desarrollo urbano se requiere primero el reconocimiento de las condiciones que posibilitan el ejercicio del poder de los agentes. El poder, da marcha a través de las estructuras sociales, por su carácter relacional dentro de las estructuras sociales y porque éste es una derivación de los diferentes patrones de relaciones.

Asimismo, se estableció el perfil de los agentes cuyas posiciones de privilegio en instituciones con responsabilidades en el gobierno de la ciudad, son capaces de ejercer poder para hacer valer intereses determinados.

Hallazgos de la investigación

Ciudad Juárez es una ciudad de morfología policéntrica, cuya principal característica es su condición desestructurada y su desarticulada accesibilidad e interacción espacial.

La lógica económica basada en la accesibilidad e interacción espacial se comporta de manera discordante, ya que se esperaría que los aspectos relevantes de la estructura urbana sean la base de la organización interna del espacio urbano derivado de la competencia entre las actividades económicas para garantizar localizaciones más ventajosas; determinación de las acciones de localización de cada actor económico y por efectos acumulativos ocurre la estructuración de todo el espacio.

Juárez padece un serio problema de accesibilidad e interacción espacial dada la constante reestructuración del espacio y existencia de bajos y limitados vínculos entre las actividades económicas, productivas y residenciales con la renta del suelo.

Sin embargo, la formación de subcentros ha diversificado las actividades con vocación central reorientó los costos del suelo y la producción por unidad de suelo, en particular el de tipo residencial, los nuevos subcentros muestran fuertes déficits sobre la demanda central del comercio; en la información financiera y el mercado de los profesionales; lo que reporta la presencia de una baja eficiencia espacial, dados los problemas graves de movilidad y transporte, baja inversión en infraestructura y limitada capacidad competitiva.

En este trabajo se confirma cómo la conformación y entramado de las redes de agentes tomadores de decisiones y las capacidades de agencia se entrecruzan para dar como resultado una ciudad amorfa e incongruente; cuya planeación del desarrollo urbano ha estado plagada de vicios históricos y deficiencias metodológicas que despliegan a la ciudad como una localidad polarizada y socialmente segmentada.

Ciudad Juárez fue proyectada como una urbe competitiva dado su carácter fronterizo en el contexto global. Se le define también como metrópoli dada la presencia de una enorme industria manufacturera de origen extranjero, que si bien, genera empleo nunca ha repuntado como un sector que genere un verdadero desarrollo económico local. Pues las políticas de desarrollo urbano se

basan en una expansión de la mancha urbana desordenada y en la que intervienen agentes tomadores de decisiones que son terratenientes, empresarios y desarrolladores que a la vez pueden ser políticos o líderes cupulares de la élite político-económica local y/o regional quienes se benefician de los recursos e información públicos de manera privada.

La inversión pública y privada para el crecimiento urbano en Ciudad Juárez, ha sido encauzada en esencia hacia la infraestructura económica, creando usos de suelo industrial, comercial y de servicios que son aprovechados por los agentes tomadores de decisiones a manera de la maquinaria de crecimiento del sistema económico neoliberal, en el que prevalece la importancia de los mecanismos de mercado.

En el caso de Ciudad Juárez, se confirman los argumentos dicotómicos de Harvey sobre el hecho de que las configuraciones espaciales constituyen un elemento central en la dinámica capitalista y que la tendencia a generar crisis de sobreacumulación obliga a un constante manejo del espacio urbano, a modo de conseguir una configuración que dinamice, en el corto plazo, la acumulación de capital. Sin embargo, al mismo tiempo que se alcanza un “ordenamiento adecuado” para la expansión económica, el espacio urbano adquiere una cierta "rigidez" que lo tornará inviable como soporte para futuras actividades. Lo cual provoca la permanente destrucción y reconstrucción de espacios urbanos para satisfacer nuevas necesidades de producción y consumo, ello como basamento para sustentar que, bajo el capitalismo, es insostenible alcanzar una suerte de "fijación espacial", debido a las contradicciones inherentes a dicho sistema social, los espacios de producción y consumo están en constante transformación.

Entre las consecuencias atribuibles a la lógica económica fomentada por la promoción de la industria maquiladora está el desmedido crecimiento de la mancha urbana y su dispersión. Derivado de ello se encuentran una cantidad importante de espacios vacíos, convertidos en sitios de grave inseguridad para la población que habita en las zonas más alejadas de la ciudad y que son una realidad cotidiana urbana; espacios con un incremento sostenido durante más de cuatro décadas; con grandes superficies baldías emanadas de la conducta especulativa dentro del mercado de suelo, que han permanecido como lunares no ocupados en corredores urbanos, zonas habitacionales e industriales; causante de una discontinuidad en el perfil urbano disperso. Estos lugares representan una complejidad urbana, económica, social, y de inseguridad para los habitantes, así como el afianzamiento de los procesos de fragmentación y segregación socio-espacial.

Dado que las acciones de los agentes político-económicos fueron en dirección contraria a las propuestas de planificación urbana, por la presencia de intereses privados y empresariales en principio antagónicos e influidos por alianzas y acuerdos velados con políticos, funcionarios y líderes de partidos políticos al frente de los gobiernos municipal y estatal, la ciudad se convirtió en un botín para aquellos y para los inversionistas privados representados por poderosas familias locales y regionales.

Desde la perspectiva de la planeación y la gestión; las tendencias de intervención urbana se discuten sin considerar las necesidades más amplias del desarrollo de la ciudad en términos de la sociedad en su conjunto, pues se limitan a consideraciones relativas a ciertos espacios urbanos y sus necesidades de equipamiento. Es decir, se planea la ciudad desde lo físico y desde lo circunstancial. De lo anterior, se puede advertir que los procesos de planeación y ejecución de los planes están anquilosados, pues se ejercita la función de la planeación urbana de forma limitada a la ordenación del crecimiento urbano, proveeduría de ciertos controles higiénicos, vivienda, crear crecimiento, sin pautar la expansión e intentar regular el desorden urbano, esto es, planificar desde una mirada técnica para la distribución de espacios públicos y privados y de los usos o actividades que pueden desarrollarse, sin observar y atender la parte social correspondiente.

Se observa así, que se basan en un modelo híbrido, por un lado, de orden tradicional porque se convierte en un modelo rígido y vulnerable a la dinámica del entorno de la planeación, y por otro, adoptando rasgos del modelo incremental al considerar múltiples variables complejas que, a su vez, interactúan entre ellas, aunque sin lograr llegar al fondo de los problemas que pretende solucionar. El modelo, aunque contribuye a la integración de nuevas variables enfoca su atención a los valores y su aplicación, además refiere con énfasis los intereses de los grupos de poder, y en consecuencia acota y orienta en el sentido del problema; conduciéndolo hacia los vasos comunicantes para la toma de decisiones de quienes se encuentran en la cúpula de la élite político-económica local desde el inicio del modelo maquilador.

Se puede inferir de lo anterior, que la perspectiva del crecimiento de la ciudad se fragmentó antes del año 2000 y se exacerbó a partir del inicio del siglo XXI. Por un lado, los gobiernos priistas insistieron en el desparramamiento de la mancha urbana, en tanto los panistas se enfocaron en la creación de cinturones de contención del desarrollo de la ciudad por medio del establecimiento de nuevas normas dentro del Plan de Desarrollo Urbano, con el propósito de consolidar las zonas urbanas abandonadas dentro de la mancha urbana, mediante la promoción de la construcción de

vivienda horizontal en un principio y vertical después -aunque sin éxito- como opción para los desarrolladores.

Ello muestra que el carácter de lo urbano queda manifiesto en el proceso de toma de decisiones y aunque los planes del desarrollo urbanos se discutan, corrijan, y algunas veces se evalúen han estado sujetos a una ocupación de posiciones que tiene mucho que ver con lo ideológico y lo perceptivo: los órganos decisorios eligen los proyectos de acuerdo con los intereses que representan y con su comprensión del espacio; a pesar de que lo urbano vaya más allá de la transformación pragmática urbanística ésta es usada como herramienta de acción social, espacial y como instrumento de creación de condiciones de vida.

La política de crecimiento de la localidad bajo el modelo de ciudad industrial generó uno de los problemas fundamentales mencionados: la segregación espacial; debida a criterios disímiles y contradictorios utilizados para creación de polos de desarrollo industrial. Es decir, el orden público-privado territorializa la vida social, a través de la ocupación social del espacio, donde la exclusión es utilizada para segmentar el espacio individual de las personas afectando la vida cotidiana, de ahí que las transformaciones urbanas generan la segmentación de la población de forma clasista.

Se adiciona, el control por las instituciones de planeación dado el otorgamiento o retraimiento de las funciones y autoridad al IMIP, debido a que para algunos gobernantes la planeación es un instrumento de soporte sustantivo en la toma de decisiones, en tanto para otros, la descalificación o sentido de inutilidad se remite a que los municipios no cuentan con recursos financieros, ni suficiente autoridad para llevar a cabo los diversos proyectos de intervención urbana, argumentando que solo a través de los programas de gobierno estatal y federal es posible emprender algún proyecto de envergadura para atender los problemas estructurales de desarrollo que sufre el municipio de Juárez.

Respecto al perfil y experiencia de los tomadores de decisiones, existen diversos factores que determinan la factibilidad y potencial de los planes de desarrollo de la ciudad, tanto en el sentido urbano como lo económico, de acuerdo con la percepción de los tomadores de decisiones, dichos factores se constituyen de las capacidades cognitivas sobre la problemática que enfrentan la ciudad en determinado momento, los conocimientos técnico-profesionales que han adquirido, lo cual, en general se desarticula por el hecho de que los agentes que toman las decisiones son de grupos distintos.

Por otro lado, la curva de aprendizaje y/o conductas de los tomadores de decisiones reflejan que las formas colectivas de pensamiento son construidas a partir de la idea de los especialistas, esto es, que son los técnicos profesionales quienes llevan a cabo las decisiones basadas en la aplicación de normatividad urbana, son de orden relativo, acotadas o suscritas a lo que establecen los reglamentos. No obstante, la segunda perspectiva recae en la toma de decisiones de los grupos de poder representada en el cabildo y el congreso de la unión del estado, se trata de visiones sobre la preponderancia de los intereses político-económicos de aquellos que están en las cúpulas, en estas visiones o perspectivas se identifica una lucha en el ejercicio de poder.

Adicionalmente se puede ver que las experiencias para construir ciudad se han atomizado, pues existe el conocimiento, pero, se observa un débil aprovechamiento de la curva de aprendizaje, falta de coordinación y cooperación entre las instancias para potenciar el desarrollo urbano.

En tanto que la conformación de las redes político-económicas carecen de cohesión dentro de las redes locales, debido a la desarticulación entre los agentes tomadores de decisiones y a que la estrategia del desarrollo maquilador ha quedado en una evidencia fallida para dar impulso al desarrollo económico y urbano de la ciudad; pues los tomadores de decisiones se enfocan en la acumulación del capital y en el funcionamiento del mercado inmobiliario para su reproducción pero, a costa de la pobreza de la comunidad concentrada en la urbe,¹²¹ de ahí que los desarrollos urbanísticos son un negocio redondo dentro del sistema capitalista neoliberal asentado a nivel mundial.

Apoyados por múltiples diagnósticos, los tomadores de decisiones tienen, por un lado, una significativa idea acerca de los diferentes problemas sociales y económicos del desarrollo de la ciudad, aunque por otro, parece haber una fuerte carencia de visión integradora, pues, adolecen de claridad sobre instrumentos y estrategias sobre cómo atenderlos de manera sistémica. También

¹²¹ Por ejemplo, el caso del polo de desarrollo industrial para una planta armadora automotriz en Santa Teresa- San Jerónimo, faltan terrenos de extensión suficiente debido a la fragmentación del terreno dentro del cinturón de consolidación de acuerdo con el PDU del 2016, grupo político que argumenta y defiende PRI se organiza para que este proyecto se desarrolle en la zona de Anapra, donde se permitieron los asentamientos irregulares desde hace más de treinta años.

carecen de liderazgo, voluntad política, y están desarticulados, por lo que la presencia de los intereses privados es el factor determinante para incapacitar la funcionalidad económica del desarrollo local.

Lo cual lleva a señalar, que la miopía del desarrollo se presenta ante la paradoja que plantea, por un lado, la aspiración de una ciudad cuyas virtudes se ha mostrado a través de las oportunidades de desarrollo y que han sido lecturas claras de parte de algunos agentes -que en momentos han podido generar propuestas óptimas del crecimiento y desarrollo local/regional- no capitalizadas. Por otro lado, los obstáculos que enfrenta por las incapacidades de cooperación, organización y falta de liderazgo para atender la creciente complejidad y problemas estructurales -retrasos urbanísticos, segmentación espacial clasista, marginación y pobreza-.

Una constante en la percepción de las capacidades de gestión y administrativas es la falta de reconocimiento y habilidades entre los tomadores de decisiones observada en la recurrente descalificación entre todos los tipos de tomadores de decisiones, pero con énfasis entre los representantes políticos PRI-PAN.

Además, se identifica la existencia de un doble discurso entre los tomadores de decisiones de alto nivel, por una parte, se critican las incongruencias de la planeación del desarrollo urbano con la definición de planes y proyectos, y por otra, se deslindan de las responsabilidades como si el ejercicio de la posición de autoridad y el poder de decisión no recayeran en la figura del presidente municipal, el cabildo a nivel local y del congreso y el gobierno estatal. Así, los tomadores de decisiones visualizan los problemas del desarrollo urbano como si ellos no fueran parte de los agentes cuyos intereses permean la determinación de los proyectos de intervención urbana, se observa una postura desarticulada entre la función de autoridad y toma de decisiones y la existencia de sus propios intereses, como si se tratase de dos agentes distintos.

El proceso de toma de decisiones para las intervenciones urbanas está basado en diversos aspectos legales, pues asumen posturas reglamentarias establecidas en las leyes, reglamentos y normatividad tanto de la planeación como del desarrollo urbano, no obstante, las acciones detrás de las decisiones se centran en la racionalidad del uso de suelo como valor de cambio, pero de forma irracional con relación a la función que demanda la determinación de la accesibilidad como elemento integrativo de los factores que componen una ciudad para su funcionalidad económica y social.

Una interpretación a la ambigüedad en la posición del tomador de decisiones que se encuentran ante el dilema del sistema es por una parte, la llamada disfuncionalidad de la autoridad, cuya disyuntiva se encuentra en el deber frente al poder, que emana del conflicto interno de intereses, los compromisos establecidos con el grupo o red al que pertenece; y por otro, dar cuenta de la función de autoridad de un funcionario que cumple un mandato, y ante la sociedad a la que representa, es decir, el mandato que reglamenta la función pública ante las presiones externas. Esto se observa en esencia en los agentes tomadores de decisiones que están involucrados en el mercado inmobiliario, cuya especulación sobre las reservas territoriales de la localidad y la colusión coyuntural de las redes de poder político económico ha influenciado la conformación urbana hace ya cuatro décadas.

Es del dominio público entre los agentes tomadores de decisiones, que la definición de modelo de ciudad y la incongruencia en el desarrollo urbano, son las caras de una misma moneda, por un lado, se buscan los elementos de la planeación del desarrollo como guías, reconocimiento de normas y procedimientos, validación y recuperación de la participación ciudadana y los consensos entre los agentes, y por el otro lado, se ejercen fuertes presiones para que los intereses queden legitimados y plasmados en los documentos legales que los llevarán a la realización de acciones de intervención urbana que favorezcan a los grupos de poder ya sean políticos, económicos, a nivel local, estatal, federal o externos a los ámbitos nacionales.

Se reconoce que la corta duración de los periodos de gobierno municipal son una limitante para avanzar en proyectos de largo alcance, tanto en inversión como en el tiempo requerido para su conclusión, en esta observación se enfatiza el hecho de que cada gobernante demanda el reconocimiento de la obra pública dentro de su periodo, desea trascender, y por tanto si se presenta alternancia política, el nuevo gobierno- grupo no da continuidad o pone poco interés en que la obra concluya, es decir hay falta de voluntad para dar seguimiento a los PDU's y a proyectos de intervención urbana si estos corresponden a tomadores de decisiones de otras redes de grupos políticos y/o económicos.¹²²

De esta manera se establece que el conflicto de intereses permea las estructuras sociales para el desarrollo y confronta de modo permanente las acciones que previo ya han sido acordadas,

¹²² Por ejemplo, en Ciudad Juárez, se menciona el caso del Hospital de Cancerología en proceso de construcción ha quedado abandonado a partir del actual gobierno panista.

aprobadas, validadas y/o legitimadas. De ahí que se afirme, que los organismos e instituciones han sido cooptados por los poderes fácticos para incidir en los procesos de planeación, de organización y ordenamiento del territorio, así como en sus capacidades de gestión y agencia.

De lo cual se desprende que existe una grave carencia en el diseño y establecimiento de la agenda del desarrollo para la ciudad, la cual es un lugar para hacer negocio como premisa para los agentes tomadores de decisiones.

Un aspecto relevante en la postura de dichos agentes es que, ante la problemática del crecimiento, la expansión, la dispersión urbana, y la fragmentación espacial y social, no se menciona ni se aborda la necesidad de evaluar el desempeño de la función pública como resultado de un ejercicio de administración pública, rendición de cuentas y transparencia; ya que es inexistente la visión integral entre la planeación y gestión del desarrollo urbano, para abatir dicha fragmentación.

Por último, la coexistencia entre las representaciones de la ciudad, a manera de García Canclini, definida por los tomadores de decisiones plantea una mínima posibilidad de construcción de una ciudad para todos. Un diseño de ciudad para negocios, cuyo modelo de desarrollo urbano queda como un arquetipo colonial de explotación que traslapa los diversos usos del suelo para abonar en las grandes zonas industriales acompañadas de vías de comunicación con barrios tradicionales degradados y mercados formales e informales en los que gran parte de la población trabajadora desarrolla sus tareas en redes tradicionales, careciendo de servicios modernos, padeciendo los graves déficits de la infraestructura urbana, económica y social, así como los problemas de congestión y la contaminación, asumiendo las externalidades de la expansión de la ciudad.

De la metodología de investigación

Tanto el análisis de las redes sociales (ARS), como el método de análisis del discurso fueron sustantivos para lograr capturar las distintas visiones de los tomadores de decisiones, la diversidad representó a los agentes desde los ámbitos empresariales, políticos, económicos, profesionales y especialistas en el desarrollo urbano, quienes resultaron piezas clave por su cúmulo de conocimientos y experiencia sobre los problemas urbanos, las prácticas en la toma de decisiones, los elementos que conforman las redes y de élites de la política y la economía local.

Se puede afirmar que los métodos utilizados resultaron instrumentos favorables para el análisis de los problemas urbanos, considerando que las estructuras sociales pueden ser examinadas desde

perspectivas macroestructurales y microdinámicas basadas en las metodologías cuantitativas y cualitativas.

De las posibilidades de continuidad de la línea de investigación.

Se observa el potencial de profundizar entre otros, algunos temas como:

- Ampliar el enfoque local hacia lo regional, para dar seguimiento a la posible influencia de los agentes tomadores de decisiones externos en ámbito binacional.
- Examinar el trasfondo de las relaciones interpersonales entre las redes de tomadores de decisiones en la triada de lo local-regional-nacional.
- Actualizar el análisis de la planeación del desarrollo a partir de los hechos recientes en la economía y la política nacional ante las condiciones de corrupción, de impunidad y de inseguridad de las urbes mexicanas.

Recomendaciones.

Es esencial continuar el análisis de las redes, los tomadores de decisiones y la gestión conformado como un sistema de afectaciones dentro del desarrollo urbano. Las relaciones interpersonales asociadas a los intereses de los actores conforman una estructura dinámica de las ciudades y es en las escalas macro estructural y micro dinámica donde se entretajan las condiciones que orientan la evolución de la urbe.

La vitalidad de la ciudad se confecciona de forma multifactorial, pero en sustancia debe considerarse en la toma de decisiones las acciones de los agentes basadas en la legalidad, sustentadas en la planeación estratégica participativa que considere las necesidades de todos los grupos sociales que viven la urbe.

Las condiciones de desintegración o de paralelismos no permitirán que los urbanitas logren vivir la ciudad y reducir hasta erradicar las condiciones del malvivir, de forma que se construye una sociedad feliz y una ciudad sustentable.

Bibliografía

Aguiar, F. (2004), "Teoría de la decisión e incertidumbre: modelos normativos y descriptivos" *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. Num. 8, 2004.pp: 139-160.

Aguilera, Klink Federico, (2012) Elinor Ostrom, Las Instituciones y los Recursos Naturales de Propiedad Común: Pensando Con Claridad Más Allá De Las Panaceas. *Revista de Economía Crítica*, nº14, segundo semestre 2012, ISSN 2013-5254 Departamento de Economía Aplicada Universidad de La Laguna Alexander, J. (1995) *Las teorías sociológicas desde la segunda guerra mundial*, Barcelona: Gedisa, 3ª edición

Albuquerque, Francisco (2004). "La importancia del enfoque del desarrollo económico local", en Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery (eds.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones. La formación de sistemas productivos locales 66 *Teoría y Praxis* 5 (2008: 51-67)

Alonso, William (1964), *Location and land use: towards a general theory of land rent*, Cambridge Mass., Harvard University Press; trad it.: *Valore e uso de suolo urbano*, Padua, Marsilio, 1967.

Alva, F. Benjamín y Rózga L. Ryszard (2008), "La innovación y la competitividad como bases del nuevo reto regional" SinncO. Consultado el 10 de octubre de 2015 en http://www.concyteg.gob.mx/formulario/MT/MT2008/MT5/SESION2/MT5_ALVA_RÓZGA.pdf

Álvarez - Gayou, J. J. L. (2003), "Cómo hacer investigación cualitativa, fundamentos y metodología" Educador: Paidós.

Ampudia, Lourdes (2008), "Apuntes de economía regional y urbana" Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México, 252 pp

Ampudia, Lourdes (2009) "Empleo y estructura económica en el contexto de la crisis en Ciudad Juárez: las amenazas de la pobreza y la violencia" en *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: el caso de ciudad Juárez, Chihuahua* Coord. Barraza, Laurencio. <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamvly/conavim/cdjuarez.pdf>

Arzaluz Solano, Socorro. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y sociedad*, 17(32), 107-144. Recuperado en 31 de agosto de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252005000100004&lng=es&tlng=es

Atkinson, Michael; William, D. (1989), "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, vol. 14, núm. 1, p. 67.

Babcock, R., (1995) "The purpose of zoning" en J.M. Stain, *Classic readings in urban planning*, an introduction, Nueva York, Ed. Mc Graw Hill, p. 133.

Blair, John, P. (1991), "Urban and regional economics" – Published Homewood, IL: Irwin, XXI, 585 p.: ill.; 24 cm.

Baron, J. (2005), "Rational choice in political behavior: Expression vs. consequences" University of Pennsylvania. Philadelphia, PA. USA.

Barozet, Emmanuelle (2002), "La teoría de redes y sus aplicaciones en ciencia política: una herramienta heurística. Instituto de Ciencia Política Universidad Católica Idea, Universidad de Santiago. Revista de Ciencia Política / Volumen XXII / N° 1 / 2002 / 17 – 38

Barredo, J.L. (1996), "Sistemas de información Geográfica y evaluación multicriterio en la ordenación del territorio" Editorial Ra-Ma. Madrid, España.

Beck, U. (1998), "¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización" Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.

Berry, Brian J.L. (1975), "Consecuencias humanas de la urbanización" Ed. Pirámide. Madrid.

Berry, Jeffrey; Portney, Kent; Liss, Robin; Simoncelli, Jessica; Berger, Lisa, (2006) "Power and Interest Groups in City Politics" Tufts University December <http://webatoms.com/jason/Images/thesisthree.pdf>

Bisang, Roberto, et al. (2005), "Las redes de producción y empleo. Elementos básicos para la formulación de políticas públicas" En *Redes, jerarquías y dinámicas productivas, coordinado por Casalet, Mónica, et al.* (págs. 153-202). Buenos Aires: Miño y Dávila srl-FLACSO México-OIT.

Brenner, N. (1997). "Global, fragmented, hierarchical: Henri Lefebvre's geographies of globalization". *Public Culture*, 23:379-400.

Brenner, N. (1999). "Globalization as reterritorialization: the re-scaling of urban governance in the European Union". *Urban Studies*, 36:431-452

Boisier, Sergio (1997). "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial". EURE, Santiago de Chile, julio, XXIII, 69, 7-29.

Boisier, Sergio (2006), "Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad-región" *Estudios Sociales*, vol. 15, núm. 28, julio-diciembre, pp. 164-190 Coordinación de Desarrollo Regional Hermosillo, México

Bonilla-García, Miguel Ángel, & López-Suárez, Ana Delia. (2016). Ejemplificación del proceso metodológico de la teoría fundamentada. *Cinta de moebio*, (57), 305-315 <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-554X2016000300006>

Borja, Jordi y Manuel, Castells (1997), "Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información" Madrid: UNCHS, Grupo Santillana de Ediciones.

Borja, Jordi. "El fin de la ciudad postmodernista y el derecho a la ciudad." XV Congreso Iberoamericano de Urbanismo: Medellín. Septiembre 2012. Segunda Parte, Capítulo 4. III. Espacio público y memoria democrática.

Burt, R. (2000). "The Network Structure of Social Sapital". *Research in Organizational Behavior*, vol. 22.

- Camagni, Roberto (2005), "Economía Urbana" Antoni Boch Editor. Barcelona, España.
- Camillus, J. C. (2008). Strategy as a wicked problem. Harvard Business Review, 86, 98-101.
- Capel, Horacio (2002) "La morfología de las ciudades" Vol. I: Sociedad, cultura y paisaje urbano Vol. II: Aedes facere: técnica, cultura y clase social en la construcción de edificios. Ediciones del Serbal, Páginas: 544.
- Capelo, Roberta (2007), "Regional Economics" Routledge Taylor and Francis Group London and New York.
- Caravaca Barroso, Inmaculada (1998), "Hacia una nueva lógica de articulación territorial" en Ponencia presentada para el IV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Santa Fe de Bogotá, Colombia: 2 a 24 de abril.
- Caravaca, Inmaculada, Gema González y Rocío Silva (2003). "Redes e innovación socioinstitucional en sistemas productivos locales". Boletín de la Agen, 36, 103-115.
- Casal, Joaquim; Quesada, Miguel Ángel; Merino, Rafael; Pareja, Maribel García Gràcia, (2006) Aportaciones teóricas y metodológicas a la sociología de la juventud desde la perspectiva de la transición. Papers: Revista de Sociología, ISSN 0210-2862, ISSN-e 2013-9004, Nº 79.
- Casanova, Fernando (2004). Desarrollo local, tejidos productivos y formación. Abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes. Montevideo: Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional Cinterfor-Organización Internacional del Trabajo.
- Casas, Rosalba (2001) "La formación de redes conocimiento" una perspectiva regional desde México" Anthropos, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.
- Castells, Manuel (1989), "The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process" Oxford, Cambridge: Basil Blackwell.
- Castells M. (1995), "La ciudad informacional" Madrid: Alianza Editorial, p. 504.
- Castells, Manuel, (2004), "Space of Flows, Space of Places: Materials for a Theory of Urbanism in the Information Age", en Graham, Stephen (ed.), The Cibercities Reader, 2004, Londres y Nueva York: Routledge.
- CEPAL (2007), "Modelo de Gestión Urbana en América Latina"-
- Chávez, Javier (2000) "Socio-spatial dynamics and urban morphology of a Northern Mexican border city: the case of Ciudad Juárez, Chihuahua, 1990-1995" A Dissertation Submitted to the Faculty of the Department of Geography And Regional Development In Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor Of Philosophy In The Graduate College The University Of Arizona.
- Choay, F. (1970) "Urbanismo: utopías y realidades", Ed. Lumen, Barcelona.

Chueca Goitia, F. (1997) "Breve historia del urbanismo", Ed. Alianza, Madrid, 1968, 18a impresión.

Clark, Greg; Huxley, Joe; Mountford, Debra; (2012) "Economía Local: La función de las Agencias de desarrollo" en Retos y futuro del desarrollo económico local Coord. Francisco Albuquerque OECD/LEED. <https://asociacionredel.com/wp-content/uploads/2015/03/LibroREDELDEF.pdf>, consultada el 8 de abril 2018.

Clark, S. E. (1998). "Economic development roles in American cities: a contextual analysis of shifting partnerships arrangements". Walzer, N. and B. D. Jacobs. eds. *Public-private partnerships for local economic development*. Westport CT: Praeger: 19-46.

Clark, William, (2008) "Monocentric to Policentric: New Urban Forms and Old Paradigms" en A Companion to the City Editor(s): Gary Bridge Sophie Watson, First published: 15 April 2008. ISBN:9780631210528 |Online ISBN:9780470693414 |DOI:10.1002/9780470693414.

Clarke, Patricia y Buckley Robert, (2009) "La urbanización y el crecimiento" en "Urbanization and Growth". Growth _ Commission _ Vol1 _ Urbanization _ Growth Spence, et.al (2009) Michael Spence, Patricia Clarke Annez, Robert M. Buckley. Editors.

Clifford, R. (1998). Análisis Semántico Basado en Imágenes: Un Enfoque Etnometodológico. En: Técnicas de Investigación en Sociedad Cultura y Comunicación. México. Addison Wesley-Parson, 385- 430p. ISBN: 968-444-262-9.

Cole, P. John, A., (2000) "When do institutions, policy sectors and cities matter? Comparing networks of local policy making in Britain and France", *Comparative Political Studies*, núm. 33, pp. 248-268.

Connolly Priscilla (1989) "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y vivienda, 1984: ¿Desconcentración planificada o descentralización de carencias? ." en *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, Gustavo Garza (comp.). México: El Colegio de México, 1989, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

Connor, S. (1996) "Cultura postmoderna: introducción a las teorías de la contemporaneidad", Madrid, Ed. Akal, pp. 48-52.

Contreras, B. Eduardo. (1990) Planificación comunitaria. Manuales didácticos Ediciones CIESPAL. Pág.15.

Cook, P. (1996), "The New Wave of Regional Innovation Networks: Analysis, Characteristics and Strategy" en *Small Business Economics*, núm. 8, 159-171 pp.

Cossio, B. Elena y Tourn, Gladys M. (2005) "Viviendas y territorio. El rol del estado en la organización territorial urbana" *Scripta Nova*, Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona. p. 60-83. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. IX, núm. 194 (82).

Cox, K. (1996). "Governance, urban regime analysis, and the politics of economic development". Lauria, M. ed. *Reconstructing urban regime theory: regulating urban politics in a global economy*. Thousand Oaks, CA: Sage: 99-121.

Dahl, Robert ¿Who governs? Democracy and power in an American city. New Haven: Yale University Press, 1961.

Davidoff, P. (1995) "Advocacy and pluralism in planning". The journal of the American Institute of Planners en Stain J.M, Classic readings in urban planning, an introduction, Nueva York, Ed. McGraw Hill, p 49.

Delaney, D. (2005), "Territory a Short introduction" Blackwell Publishing, USA. Chapter I Entering the territory of territory Page 1-35.

De Cock, C. (1997). Investigación Cual-cuantitativa en Creatividad. Universidad de Santiago de Compostela. Master Internacional Creatividad Aplicada Total. Facultad de Ciencias de Educación. Trad. María Casal y Julio Fernández (MICAT, 1999). 67p.

De Mattos, C. A. (1996). "Avances de la globalización y nueva dinámica metropolitana: Santiago de Chile, 1975-1995". *Eure*, XXII:39-60.

De Mattos, C. A. (1999). "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo". *Eure*, XXV:29-56.

Dear, M. y A. Moos. (1986). "Structuration theory in urban analysis: 2. Empirical application". *Environment and Planning A*, 18:351-373.

Derman, W. and S. Whiteford. 1985. Social Impact Analysis and Development Planning in the Third World. Boulder CO: Westview Press.

Díaz, B. Laura; Torruco, G. Uri; Martínez H. Mildred, Varela, R. Margarita (2013) "La entrevista, recurso flexible y dinámico" Departamento de Investigación en Educación Médica, Facultad de Medicina, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., México.

Díaz, Claudia; Arechavala, Ricardo y Ferrer, Selene (2005), "Aprendizaje Organizacional E Integración De Redes En Las Empresas De Software De La ZMG".

Díaz, M. Alberto (2012), "Cotidianidad, cultura y territorio en la vida del estudiantado universitario" Departamento de Didáctica y Organización Escolar, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad de Málaga.

Dicken, Peter (1998), "Global Shift, Transforming the World Economy" New York, London: Third Edition, The Guilford Press.

DiGaetano, A. (1997). "Urban governing alignments and realignments in comparative perspective: developmental politics in Boston, Massachusetts, and Bristol, England". *Urban Affairs*, 32:844-871.

DiGaetano, A. y P. Lawless (1999). "Urban governance and industrial decline. Governing structures and policy agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980-1997". *Urban Affairs*, 34:546-577.

Docherty, I. (2000). "Institutional geography and regime governance-The case of local rail transport policy". *Space & Policy*, 4:109-130.

Eastman, J. R. (2003a.), "Guía para SIG y procesamiento de imágenes". IDRISI Kilimanjaro. Manual versión 14.0.

Elineema, R. R. (2002), "Análisis del método AHP para la toma de decisiones multicriterio". Tesis de Maestría. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F. 96 p.

Elkin, S. (1987), "City and urban regimes in the American republic". Chicago: IL: University of Chicago Press.

Ema, L. José E. (2004) "Del sujeto a la agencia a través de lo político"
<http://www.raco.cat/index.php/Athenea/article/viewFile/34133/33972>.

Esparza, A. and J. Carruthers. 2000. Land Use Planning and Exurbanization in the Rural Mountain West: Evidence from Arizona. *Journal of Planning Education* 116.

Etulain, Juan Carlos; González B. Alejandra (2014) "La evolución del proyecto urbano. Intervenciones urbanas y cambios de paradigmas.

Estudio Comparativo De Los Procesos De Formación Y Gestión De La Política De Vivienda Social. (Madrid, España 1986 – Córdoba, Argentina 2001) Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad - Vol. 17 - N.º 17 (noviembre de 2014) - Pp. 173-196 - ISSN 1666-6186- Recibido: 28-08-14. Aceptado: 29-09-14.

Etzioni, A. (1967), "Mixed scanning, a third approach to decision-making", *Public Administration Review*, 27.

Fallas, J. (2002), "Toma de decisiones y sistemas de información geográfica. Programa regional en manejo de vida silvestre y escuela de ciencias ambientales" Universidad Nacional. Heredia. Costa Rica.

Fariás, Ignacio (2011) "Ensamblajes urbanos: la TAR y el examen de la ciudad" *Athenea Digital* - 11(1): 15-40 (marzo 2011) -artículos-ISSN: 1578-8946 Social Science Research Center Berlin.

Ferguson, C.E., y J. P. Gould. (1984), "Teoría microeconómica" Traducción de Eduardo L. Suárez. Sexta reimpresión en español. Fondo de Cultura Económica. México. 551 p.

Fidel, Carlos; Fernández, Gabriel y Borrello, Ricardo (S/F) "La ciudad reconocida desde la epistemología" Reflexiones en torno a las metodologías de análisis de la cuestión urbana Universidad Nacional de Quilmes (Argentina) *Habitat, Metrópolis*. Consultado el 8 de noviembre 2015 en http://hm.unq.edu.ar/archivos_hm/GF_RB_CF_epistemologia.pdf.

Feyerabend, Paul (1975), "Tratado Contra El Método Esquema de una teoría anarquista del conocimiento" *Against Method*, publicada de origen en inglés por NLB, Londres, © NLB, Editorial Tecnos, S.A.

Feyerabend, Paul (1978) "Razón y práctica" en *La ciencia en una sociedad libre*. Siglo XXI, España, 1982. Página 32.

Fischler, R., (2000) "Planning for social betterment: from Standard of living to quality of life" R. Freestone, *Urban Planning in a Changing World. The twentieth century experience*, Londres, Ed. E & FN Spon, pp.78-97.

Friedman, J. Gotees, W. (1982) "World city formation: an agenda for research and action," en *International Journal of Urban and Regional Research*, reimpresso en R. Le Gates, F. Stout, *The city reader*, The Routledge Urban Reader Series, Nueva York, Ed. Routledge, 1996, pp. 119-135.

Font G., E. (2000), "Gestión de la información en la utilización del proceso analítico jerárquico para la toma de decisiones de nuevos productos. Revista: Anales de Documentación, No. 3. La Habana, Cuba.

Foucault, M. (1982). "The subject and power". Dreyfus, H. L. and P. Rabinow eds. *Michel Foucault, beyond structuralism and hermeneutics*. Chicago, IL.: University of Chicago Press: 208-226.

Foucault, M (1991). "Governmentality". Burchell, G.; Gordon, C. and P. Miller eds. *The Foucault effect, studies in governmentality*. London: Harvester Wheatsheaf.

Fuentes, César; Hernández Vladimir (2015) "La evolución espacial de los subcentros de empleo en Ciudad Juárez, Chihuahua (1994-2004): un análisis con indicadores de autocorrelación espacial global y local". *Estudios Demográficos Y Urbanos*, VOL. 30, NÚM. 2 (89), 2015, 433-467.

Fuentes, César (2001) "Los cambios en la estructura intraurbana de Ciudad Juárez, Chihuahua, de monocéntrica a multicéntrica". *Frontera Norte*, Vol 13, Num.25 enero-Junio México.

Gaete Feres, Héctor (2005), "Hacia un Modelo de Administración y Gestión Urbana de Ciudades Intermedias. El caso de la Gran Concepción" Tesis Doctoral de la Universitat Politècnica de Catalunya.

Galaskiewicz, Joseph and Stanley, Wasserman (1993), "Social networks analysis: Concepts, Methodology and directions for the 1990s" en *Social Methods and Research*, núm. 22, 3-22 pp.

Galaso Pablo, (2011) "Capital Social y desarrollo económico, un estudio de las redes de innovación en España". Universidad Autónoma de Madrid. Tesis doctoral.

Gane, M. 1983. "Anthony Giddens and the crisis of social theory". *Economy and Society*, 12:368-398.

García, Canclini Néstor, (2004) "El dinamismo de la descomposición: megacidades latinoamericanas" en "Las Ciudades Latinoamericanas en el nuevo (des)orden mundial". Coord. Patricio Navia, Marc Zimmerman, Siglo XXI, - 443 p.

García de la Rosa Jaime (2016) "Intervención pública en los patrones de localización de vivienda en Ciudad Juárez". Tesis Doctoral defendida para obtener el grado de doctor en Ciencias Económicas por la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California en Tijuana, Baja California.

Garfinkel, H. (1994). ¿Qué es la Etnometodología? En: *Lectura Política en Teoría Social*. Cambridge: Politic Press.

Garza, Gustavo y Puentes, Sergio (1989) “Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978.” en “Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988” Gustavo Garza (comp.). México: El Colegio de México, 1989, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

Garza, Gustavo (1989) “La política de parques y ciudades industriales en México: Etapa de expansión, 1971-1987” en “Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988” Gustavo Garza (comp.). México: El Colegio de México, 1989, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

Garza, Gustavo (1996) “Cincuenta años de investigación urbana y Regional en México, 1940-1991”, México: El colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

Garza, Gustavo (2010), “La transformación Urbana de México, 1970-2020” en Desarrollo urbano y regional, Gustavo Garza y Martha Schteingart, coordinadores -- 1a. ed. -- México, D.F.: El Colegio de México, 657 p.; 22 cm. -- (Los grandes problemas de México; v. 2).

Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: action, structure and contradiction in social analysis*. London: Macmillan.

Giddens, A. (1984). *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.

Girola, Lidia (1999) “Una introducción al pensamiento de Anthony Giddens” Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco México, D.F. Primera edición.

Glasser, B. y Strauss, A. (1967). El Desarrollo de la Teoría Fundada. Chicago, Illinois: Aldine. Revista de Educación, Año 13, Número 23, 2007 411 Los enfoques metodológicos cualitativos en las ciencias sociales: Una alternativa para investigar en educación física.

Gomez, A. (2014). New developments in mixed methods with vulnerable groups. *Journal of Mixed Methods Research*, 8(3), 317-320.

González-Avelar Miguel y Cortiñas -Peláez León (1977), “Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda. Cometidos del poder público en la segunda mitad del siglo XX” Editorial Porrúa, México: 788 p.

González Bustamante, Bastián (2013) “El estudio de las élites en Chile: aproximaciones conceptuales y metodológicas” *Intersticios Sociales*, núm. 6, septiembre-febrero, 2013, pp. 1-20 El Colegio de Jalisco, Zapopan, México.

González, Gema (2002). “La necesidad de políticas de innovación para sistemas productivos locales” [en línea]. VII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Camagüey, del 27 al 29 de noviembre de 2002. Disponible en: >[2004,18 de diciembre]. <www.cmq.edu.mx/rii/cuba%202002/grupo/grupo1/t1/gt%20118.htm

Gribaudo, Maurizio, (1998) “Avant-propos”, *Espaces, Temporalités, Stratifications. Exercice sur les réseaux sociaux*, EHESS, Paris, p.10.

Gutiérrez, C. Luis E. (2009), “Ciudad Juárez en los sesenta: la estructura urbana en transición” *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 18, núm. 36, pp. 128-154. Instituto de Ciencias Sociales y Administración Ciudad Juárez, México.

Habermas, J. 1987b. “Teoría de la acción comunicativa. Volumen 1: Racionalidad de la acción y racionalización social”. Taurus, Madrid, 1987.

Habermas, J. (1999). *Teoría de la Acción Comunicativa*, Tomo I: Racionalidad de la Acción y Racionalización Social; y Tomo II: Crítica de la Razón Funcionalista, Cuarta Edición. España: Taurus. 517 y 618p. ISBN T.1: 84-306-0339-5. Y T.2: 84-306- 0340-9.

Hammersley, M. y Atkinson, P. (1994). *Etnografía: Métodos de Investigación*. Barcelona: Paidós, 300p. ISBN. 84-493-0012-6.

Hanneman, Robert (2005), “Introducción a los métodos de análisis de redes sociales”, Departamento de Sociología de la Universidad de California, California, [<http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>].

Harvey, D. (1982). *The limits to capital*. Chicago: University of Chicago Press.

Harvey, D. (1985). *The urban experience*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Harvey, D. (1989). *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. New York, NY: Blackwell.

Harris, C. D. and E. L. Ullman. 1945. The Nature of Cities. *Annals of the American Academy of political Science*, 242, 7-17.

Healey, Patsy (2013) “Circuits of Knowledge and Techniques: The Transnational Flow of Planning. Ideas and Practices”. Volume 37.5 September 2013, 1510–26 *International Journal of Urban and Regional Research* DOI:10.1111/1468-2427.12044.

Hennig Ernest I., et. al, (2015) “Multi-scale analysis of urban sprawl in Europe: “Towards a European de-sprawling strategy” *Land Use Policy* www.elsevier.com/locate/landusepol.

Hernández, Olivia; García de la Torre, Consuelo (2002) “Decisiones racionales: una interpretación teórica”, ponencia presentada en VI Congreso nacional y Primero Internacional de Investigación en Ciencias Administrativas, IPN; México, D.F., <http://acacia.org.mx/busqueda/pdf/01-4.pdf> Consultada el 15 de abril 2016.

Hernández, Celia y Rózga, Ryszard (2008) “Acapulco: un espacio de redes, actores e intermediarios turísticos” en *Redes, Vínculos y Actores*; compilación de Margarita Camarena y Marco Antonio Cortés. Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, México.

Hiebert, D. 1996. Chicago School. In the *Dictionary of Human Geography*. Third ed. Eds. R. J. Johnston, D. Gregory, and D. M. Smith., 61-64. Cambridge, MA: Blackwell Publishers Inc.

Hoyt, H. 1933. *One Hundred Years of Land Values in Chicago; the Relationship of the Growth of Chicago to the Rise in its Land Values, 1830-1933*. Chicago: University of Chicago Press.

Hoover, E.M. (1948), *The location of economic activity*” McGraw-Hill Book Co., 1948 - 310 pages.

Hubbard y Kitchin (2011) *Key Thinkers on Space and Place*. 2nd Edition, London, UK.

Hunter, Floyd. (1953) *Comunidad Estructura de Poder: Un Estudio de los que toman decisiones*. Chapel Hill: Universidad de North Carolina Press, 1953.

Húascar Eguino S/F consultado el 15 de noviembre 2015 en <http://blogs.iadb.org/urbeyorbe/author/huascare/>.

Iglesias, David (2005). “Los sistemas productivos locales como estrategia de desarrollo local ante la globalización”. *Aportes*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, septiembre-diciembre, X, 30, 33-50.

Inkpen, Andrew C; Tsang, Eric W. K. “Social Capital, Networks, and Knowledge Transfer” *The Academy of Management Review*, Vol. 30, No. 1 (Jan., 2005), pp. 146-165, Academy of Management Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/20159100>.

Isard, Walter (1956), *Location and space-economy*, Cambridge, Mass., MIT Press; trad. It. *Localizzazione e spazio económico*, Milán, Csalpino (1962).

Iracheta Carroll, J. (1999), *Las grandes ciudades en el contexto de la globalización: El caso de la Zona Metropolitana del Valle de México*, Tesis preparada en la FAPUR UAEM, Toluca, Méx..

Jacobs, Jane (1967): *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid, Península.

Keating, D. (1996). "The politics of redevelopment and sport stadiums amidst urban decline". Lauria M. ed. *Reconstructing urban regime theory: regulating urban politics in a global economy*. Thousand Oaks, Ca.: Sage: 189-205.

King, A. (1999). "Against structure: a critique of morphogenic social theory". *The Sociological Review*, 47:199-227.

Klijn, E. H. (1998), “Policy Networks: An Overview” in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.; (eds) *Managing Complex Networks*. Sage, London SAGE Publications: www.sagepub.co.uk Traducido por Mariángela Petrizzo Consultado el 21 de noviembre 2015 en <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>.

Koenigsberger Otto, (1964) “Action Planning” *Ekistics* Vol. 18, No. 109 (December 1964), pp. 416-419 Published by: [Athens Center of Ekistics](http://www.jstor.org/stable/43614107) Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/43614107>

Kury, Armando (2004). *Innovación tecnológica y sistemas productivos locales (spl)*. México: Facultad de Economía-UNAM.

Labory, S.; “La Importancia del Capital Social en las Relaciones entre Grandes Empresas y Redes de PYME’s e Implicaciones de Políticas para el Desarrollo Industrial”, en Parrelli, M. (Coord.), *Alta Tecnología, Productividad y Redes: Un Enfoque Sistémico para el Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas*, Colegio de Tlaxcala, México, 2005.

Landa, Horacio (1976), Terminología de urbanismo, México, CIDIV-INDECO; 1976. http://www.hic-al.org/glosario_definicion.cfm?id_entrada=19 Consultado 28 marzo 2018.

Latour, B. (2005) *Reassembling the social: an introduction to actor-network-theory*. Oxford University Press, Oxford.

Lauria, M. (1996). "Regulating urban regimes: reconstruction or impasse?". Lauria, M.ed. *Reconstructing urban regime theory: regulating urban politics in a global economy*. Thousand Oaks, CA: Sage: 233-241.

Lazega, Emmanuel, (1998) Réseaux sociaux et structures relationnelles, Paris, PUF, 1998, p.5.

Le Corbusier, (1993) "Principios de urbanismo" (La carta de Atenas, 1943), p128. Ed. Planeta De Agostini S.A, Barcelona.

Leech, Nancy (2010), "Interviews with the Early Developers of Mixed Methods Research", en Abbas Tashakkori y Charles Teddlie (coords.), *Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioral Research*, 2a ed., Thousand Oaks, Sage, pp. 253-272.

Lefebvre, Henri (1968), "Le droit à la ville I" Paris: Anthropos, traducción castellana Barcelona: Ariel.

Letelier Parga, S. (2009). ¿Visión integral o acción integrada? Reflexiones para arquitectos que abordan la vivienda social. *Revista INVI*, 7(15). <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/152/636> Consultado 28 marzo 2018.

Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., & Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: Constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Sciences*, 45, 123-152. doi:10.1007/s11077-012-9151-0.

Levy, J. M. 1997. *Contemporary Urban Planning*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Lindbloom, C (1979) "Usable knowledge: Social science and social problem solving", Massachusetts, Ed. Yale University Press, pp. 114-121.

Lindbloom, (1995) "C. Alternative bases for planning: Understanding practice" en J. M Stain, *Classic readings in urban planning, an introduction*, Nueva York, Ed. McGraw Hill, pp. 35.

Lo, C. P. 1994. Economic Reforms and Socialist City Structure a Case Study of Guangzhou, China. *Urban Geography*, 15, (2), 129-149.

Logan, John R. y L. Harvey Molotch. *Fortunas urbanas: La economía política del lugar*. Berkeley: Universidad de California Press, 1987. 35.

Loera, Manuel (2004) "Industria y libertad en la frontera mexicana del medio siglo, un debate por conocer" en Víctor Orozco, *Chihuahua Hoy 2004*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Chihuahua, México.

Lopes de Souza, Marcelo (2002) "Planejamento e gestão urbanos como ferramentas de promoção do desenvolvimento sócio-espacial" en Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. (Cap. 2).

López Navarrete, Jairo A.; Peña Medina, Sergio La segregación socioespacial en Ciudad Juárez, Chihuahua, 1990-2010 *Región y Sociedad*, vol. XXIX, núm. 68, 2017, pp. 115-152 El Colegio de Sonora Hermosillo, México.

Llera, Francisco (2015) "Ciudad e interacción urbana" Bases teórico -prácticas para los estudios urbanos, Cd. Juárez, Chihuahua, México.

MacCrimmon K. R. y Taylor R. (1976). Decision making and problem solving. En M. Dunnette (editor), *Handbook of industrial and organizational psychology*. Chicago, IL: Rand-McNally.

Machín, Juan, (2011), "Redes Sociales e Incidencia en Políticas Públicas Estudio comparativo México – Colombia" en: "Participación de Redes de Organizaciones de la Sociedad Civil en Incidencia en Políticas Públicas de Drogas. Un estudio de caso comparativo México-Colombia". CS-09-I-VI-007-11. México, D.F.

Maycotte, Elvira, "Riveras del Bravo: su origen en dos actos" http://diario.mx/Opinion/2017-09-05_2ed181ec/Riveras-del-bravo-su-origen-en-dos-actos/ miércoles 06 septiembre 2017. Consultada el 15 de enero 2018.

Malczewski, Jacek (1999), "Gis and multicriteria decision analysis" John Wiley & Sons, INC. Ontario, Canada.

March, J. (1994). A primer on decision making: How decisions happen. New York, NY: The Free Press.

Marston, S. A. (2000). "The social construction of scale". *Progress in Human Geography*, 24:219-242.

Martín- Barbero Jesús, (2004) "Mediaciones urbanas y nuevos escenarios de comunicación" en "Las Ciudades Latinoamericanas en el nuevo (des)orden mundial". Coord. Patricio Navia, Marc Zimmerman, Siglo XXI, - 443 p.

Martínez, M. (1991). La Investigación Cualitativa Etnográfica en Educación. Manual Teórico Práctico. Caracas: Texto S.R.L., 186p. ISBN: 980-0703-366-7.

Martínez, M. (1993). La Etnografía como una Alternativa de Investigación Científica. Conferencia preparada para el Simposio Internacional de Investigación Científica. Una visión Interdisciplinaria. Universidad José Tadeo Lozano. Santafé de Bogotá, 30P.

Martínez, M. (1999). La Nueva Ciencia. Su desafío, Lógica y Método. México: Trillas. 271p. ISBN: 968-24-4659-7.

Miller, Delbert C. (1958) "Decision-Making Cliques in Community Power Structures: A Comparative Study of an American and English City" *American Journal of Sociology*, Vol. 64, No. 3 Noviembre, pp. 299-310, The University of Chicago Press Stable.

URL: <http://www.jstor.org/stable/2773197> Accessed: 09-11-2017 19:42 UTC.

Muñoz, Juan y Sahagún, Miguel (2015) "Hacer análisis cualitativo con ATLAS.ti 7: Manual de uso" Versión 1.0 – 2015. Obra está bajo la Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visitar <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

Mertens Donna M. s (2015) "Mixed Methods and Wicked Problems" Journal of Mixed Methods Research 2015, Vol. 9(1) 3–6 The Author(s) 2014 Reprints and permissions: sagepub.com/journalsPermissions.nav DOI: 10.1177/1558689814562944 mmr.sagepub.com <http://mmr.sagepub.com/content/9/1/3.full.pdf+html> consultada el 9 de noviembre 2016.

Merton, R. (1980) Teoría y estructura sociales, México: Fondo de Cultura Económica, 2ª edición.

Miguel, Andrés, Torres, Julio y Malgonado, Pedro (2011) Fundamentos de la planificación urbano regional" Oaxaca, México.

Moos, A. I. y M. Dear. (1986). "Structuration theory in urban analysis: 1. Theoretical exegesis". *Environment and Planning A*, 18:231-252.

Morales, Federico (2000). "Desarrollo: los retos de los municipios mexicanos" [en línea]. Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara. 2000. Disponible en: www.cedemun.org.mx (2000, enero).

Morin, Edgar (1990) Introducción al pensamiento complejo. 1ra Edición, Ed. ESF en francés, Francia, París. 1ra Edición en castellano 1994 España. Madrid. Ed. Gedisa Traducción de Marcelo Pakman.

Morán Carrillo, J. (2006). Epistemología, Ciencia y Paradigma en Trabajo Social. Sevilla. Aconcagua Libros.

Moulines, Carlos Ulises (1975) "La génesis del positivismo en su contexto científico", *Dianoia*, Vol XXI Núm. 21 1975 Universidad de Munich consultado el 7 de noviembre 2016 en <http://www.ub.edu/geocrit/geo19.htm>.

Mouzelis, N. (1989). Restructuring structuration theory. *The Sociological Review*, 37:613-635.

Mujica, Jaris (2011) "Micropolíticas de la corrupción: redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia". Asamblea Nacional de Rectores. Instituto de Estudios Universitarios, 2011; ISBN 6124011530, 9786124011535 N.º de páginas 173 páginas.

Munizaga, G. (2000) "Diseño urbano: teoría y método", México, Ed. Alfa Omega, pp. 97-100.

Mungaray, Alejandro, (2010) Estructura Urbana de las ciudades fronterizas México- Estados Unidos. Confrontación del modelo latinoamericano y angloamericano. Editorial Porrúa, Universidad Autónoma de Baja California, México.

Murcia, N. y Jaramillo, L. 2001. La complementariedad como posibilidad en la estructuración de diseños de investigación cualitativa *Cinta moebio* 12: 194-204

www.moebio.uchile.cl/12/murcia.htm

<http://www.revistas.uchile.cl/index.php/CDM/article/viewFile/26293/27593>.

Mytelka, Lynn y Fulvia Farinelli (2000). "Local cluster, innovation systems and sustained competitiveness", ponencia presentada en la reunión del Local Productive Clusters and Innovation Systems in Brazil: new industrial and technological policies for their development, celebrada en Río de Janeiro, del 4 al 6 de septiembre de 2000 [en línea]. Disponible en: http://www.utoronto.ca/isrn/publications/WorkingPapers/Working01/Mytelka01_Clusters.pdf.

Navarro, A. (1988). El enfoque sistémico y la geografía. Facultad de Geografía, Universidad Autónoma de Guadalajara. Guadalajara, México.

Ornés, Sandra (2009) "El urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial desde la perspectiva del derecho urbanístico venezolano" *Politeia*, vol. 32, núm. 42, enero-junio, 2009, pp. 197-225 Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela.

Orozco Hernández, María Estela (2005) "Aportaciones teórica para los estudios urbanos y regionales Ciencia" *Ergo Sum*, vol. 12, núm. 3, noviembre-febrero, 2005, pp. 235-244 Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

O'Sullivan, Arthur (2007), "Urban Economics" Mc Graw – Hill Irwin Sexta Edición.

Pacheco, Edith; Blanco, Mercedes Metodología mixta: su aplicación en México en el campo de la demografía *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 30, núm. 3, septiembre-diciembre, 2015, pp. 725- 770 El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México. <http://www.redalyc.org/pdf/312/31242740007.pdf>.

Padilla, Héctor; Olivas César; Alvarado Leobardo (2014). "Ciudad Juárez y la necesidad de política, de la ciudad real a la ciudad ideal" Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Primera edición, Ciudad Juárez, Chihuahua, México, <http://www2.uacj.mx/publicaciones/>.

Palacios, Juan José, (1989) "La insuficiencia d la política regional en México: Patrones de asignación de la inversión pública federal, 1959-1986" en Gustavo Garza (comp.). Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988 México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

Park, R. E., E. W. Burgess, and R. D. McEnzie. (1925). *The City*. Chicago: University of Chicago Press.

Parsons, T. (1968) *The structure of social action*, New York: The Free Press.

Peña, Gabriela de la (2003): "Simmel y la Escuela de Chicago en torno a los espacios públicos de la ciudad". *Quaderns-e*, Institut Català d'Antropologia.

Peralta, Carolina (S/F) "Urbanismo" Consultado el 19 de agosto del 2015 en <http://urbanismounlar.blogspot.mx/2010/07/la-planificacion-urbana.html>.

Perulli, Paolo, (1995) "Atlas Metropolitano, El Cambio Social en las grandes ciudades" Madrid, Alianza.

Perulli, Paolo, (1997) Ciudad de México o los números del caos” Reforma, Enfoque 8 junio 1997, pag, 3-11.

Peterson, Paul. Límites de ciudad de *Chicago*: The University of Chicago Press, 1981.

“Planeación Estratégica en la Región Paso del Norte y Participación Ciudadana” En Escenarios De Gestión Del Espacio Urbano y Regional en México. Consejo Editorial del Gobierno del Estado de México. Pág. 7-25. (2007) ISBN 978-970-826-029-9. México.

Polanco, Xavier (2006) "Análisis de redes: introducción" <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00218397/document>. Consultada el 18 de octubre 2017.

Powell, W., K. Koput, and L. Smith-Doerr: “Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology”; *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41, 1996.

Priore, J. M. y Sabel F., C. (1990). La segunda ruptura industrial, Alianza Editorial, Madrid.

Putnam, R. (1993). Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Ramírez, Andrés M. (2008), “El proceso de análisis jerárquico con base en funciones de producción para planear la siembra de maíz de temporal” Consultado el 21 de noviembre del 2015 en <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2008/amr/Teoria%20de%20la%20decision.htm>.

Ramírez, S., Juan M. (1989) “Los objetivos de la Ley General de Asentamiento Humanos (LGAH)” en Gustavo Garza (comp.). Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988 México: El Colegio de México, 1989, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

Ramírez Velázquez, B. R. (2003a), Modernidad, Posmodernidad, Globalización y Territorio: un recorrido por los campos de las teorías, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.

Real Academia Española, 2001.

Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.

Rodríguez, Adrián; Abraham, Manuela; Beder, Florencia; Franco, Andrea; Freigedo, Martín; Galaso, Pablo; Ponce de León, Sofía. (2014) “Aglomeraciones urbanas transfronterizas: restricciones y oportunidades para el desarrollo local Rivera - Santana Do Livramento Río Branco – Yaguarón”. Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial (Espacio Interdisciplinario, UDELAR) Universidad de la Republica Uruguay. Convenio: Oficina Planeamiento y Presupuesto, Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (MVOTMA), Ministerio de Relaciones Exteriores - Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales.

Rosales, P. Natalie, (2012) “Nuevos desafíos de la planeación urbana: pautas para la instrumentación de los principios de sostenibilidad y su aplicación al programa de desarrollo urbano

de la ciudad de México” Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Consultada el 5 de septiembre 2015 en <http://eprints.ucm.es/23136/1/T34815.pdf>.

Rózga Luter, Ryszard (2001), “Región y Globalización” Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 8, núm. 25, mayo-agosto, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.

Rózga Luter, Ryszard (2005) “Los estudios regionales y urbanos frente al enfoque de la economía de redes” Ponencia presentada en el 10º Encuentro Nacional Sobre Desarrollo Regional en México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, México.

Sánchez H. José Luis (1992), “Urbanismo y Geografía Urbana: Dos ciencias distintas, pero complementarias” Recibido: 1992-01-10 Departamento de Geografía Facultad de Geografía e Historia el Cervantes sIn. 37007 Salamanca, España BIBLID 0211-589115P.225-234 <http://www.ingeba.org/lurralde/lurranet/lur15/15sanchez.pdf> Consultado 7 noviembre 2015.

Sánchez de Madariaga, I. (2008) I. Esquinas inteligentes. La ciudad y el urbanismo moderno, Madrid: Alianza.

Sánchez R., Manuel. (2004) “Manual de Trabajo Social”, Vol 1 Metodología y practica de trabajo social. Editorial Plaza y Valdés. Pág.275.

Sandercock, L., (1998) “Making the Invisible Visible: A Multicultural Planning History”, California, Ed. University California Press, p. 79.

Santiago Quijada, Guadalupe (2013) “Políticas federales e intervención empresarial en la configuración urbana de Ciudad Juárez, 1940-1992” El Colegio de Michoacán, 656 páginas.

Santiago Quijada, Guadalupe, (2013) “Políticas institucionales y conformación espacial de Ciudad Juárez, 1940-1990” Ciudad Juárez, Chih. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2013. (Colección Reportes Técnicos de Investigación) Coord. de la colección Lisbeily Domínguez Ruvalcaba.

Santos, Milton, 2000, La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción, Ariel, Barcelona.

Sandoval, C. (1997). Investigación Cualitativa. Módulo 4. Programa de Especialización en Teoría, Métodos y Técnicas de Investigación Social. Universidad de Antioquia, Medellín: ASCUN. 433p. ISBN: 958-9329-18-7.

Sayago, S. 2014. El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales Cinta Moebio 49: 1-10 www.moebio.uchile.cl/49/sayago.html.

Sassen, Saskia (1991), “The Global City” New York, London, Tokyo, Princeton, New Jersey, University Press, Chichester, West Sussex.

Scharpf, Fritz W., (1997) Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research, Westview Press, Boulder.

Scott, John (2000), Social Network Analysis, SAGE, Publications, London.

Sellers, J. M. (2002). "The nation state and urban governance. Toward multilevel analysis". *Urban Affairs*, 37: 611-641.

Shull, F. Delberg, L. y Cummins, L. (1978). *Organizational decision making*. New York, NY: McGraw Hill.

Solà-Morales Rubió, Manuel de. "La segunda historia del proyecto urbano". *UR: urbanismo revista*, 1987, núm. 5 <http://hdl.handle.net/2099/3118>.

Simon, Herbert (1957). "A Behavioral Model of Rational Choice", in *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley.

Sporer, Z.; "Knowledge based economy and social capital in central and east European countries", in *Eastern European Economies*, Vol. 42, No. 6, pp. 39-71, 2004.

Stone, C. N. (1989). *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988. Studies in government and public policy*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.

Storm, E. (1996). "In search of the growth coalition. American urban theories and the redevelopment of Berlin". *Urban Affairs*, 31: 455-481.

Swyngedouw, E. (1997). "Excluding the others: the production of scale and scaled politics". Lee, R. and J. Wills. *Geographies of economies*. London: Arnold. 167-176.

Teves, Laura Análisis de Redes sociales y actividades económicas en las comunidades de Molinos” Universidad Nacional de La Plata, REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales Vol.9, #2, diciembre 2005. <http://revista-redes.rediris.es>.

Trejo, Daniel (2013), “Convergencia de la administración del conocimiento e inteligencia competitiva, una forma para mejorar el desempeño operativo de la banca múltiple mexicana”. Dan TM marca registrada. Editado por Daniel Trejo Medina, Coyoacán México, D. F. ISBN 798-1304-03556-1 Consultado el 19 de septiembre 2015 en <https://books.google.com.mx/books?id=9KKZBQAAQBAJ&pg=PA91&lpg=PA91&dq=competitividad+en+los+tomadores+de+decisiones&source=bl&ots=A-8BPDlbe1&sig=259gNMAkCG44U1TaRCjstVxDc40&hl=en&sa=X&ved=0CBsQ6AEwAGoVChMIIKfj272DyAIVhlqSCh0njgsV#v=onepage&q=competitividad%20en%20los%20tomadores%20de%20decisiones&f=true>

Tiebout, Charles (1956) *Theories of Urban Development A Late-Night Phone Call*.

Trewatha, R. L., and Newport. M. G. (1979). “Management. Functions and Behavior” Business Publications, Inc. Dallas, Texas, U.S.A.

Unikel, Luis (1978) “El desarrollo Urbano en México”, México, El Colegio de México.

Vázquez Barquero, A. (2007), “Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial Investigaciones Regionales” núm. 11, pp. 183-210 Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal Sistema de Información Científica Antonio, Asociación Española de

Ciencia Regional España ISSN (Versión impresa): 1695-7253 investig.regionales@uah.es
Asociación Española de Ciencia Regional España.

Vergara, D. Ricardo Adrián; Alonso Palacio, Luz Marina; Palacio Sañudo, Jorge Enrique; Rojas Solano, Maybeline (2009) "El desarrollo humano y la calidad de vida integrados en un Modelo de Gestión Urbana para Barranquilla (Colombia)" *Salud Uninorte*, vol. 25, núm. 2, diciembre, 2009, pp. 374-390 Universidad del Norte Barranquilla, Colombia.

Velázquez, A. Alejandro; Aguilar, G. Norman (2005), "Manual Introductorio a las redes Sociales" Medidas de centralidad. http://revista-redes.rediris.es/webredes/talleres/Manual_ARIS.pdf. Consultada en mayo 2017.

Vidal, J. 2012. Teoría de la Decisión: proceso de interacciones u organizaciones como sistemas de decisiones Cinta moebio 44: 136-152 www.moebio.uchile.cl/44/vidal.html.

Villadiego, C. Leopoldo, (2011), "Modelo de gestión urbana para la sustentabilidad del desarrollo territorial" en Comunidades marginales ubicadas en zonas costeras del caribe colombiano. Caso La Boquilla. VII Seminario de Urbanismo Internacional.

Vön Thünen Johann (1826) "El estado aislado".

Watkins Alfred J. (1980) "The Practice Of Urban Economics (Sage Library Of Social Research) Published by Sage Publications, Inc, US, ISBN [0803913818](https://www.isbn-international.org/product/0803913818) .

Ward, S.V., (2002) "Planning the twentieth-century city". The advanced capitalist world, Londres, Ed. John Wiley & Sons, 2002, pp. 32-48.

Ward, K. G. (1997). "Coalition in urban regeneration: a regime approach". *Environment and Planning A*, 29:1493-1506.

Wasserman, Stanley and Katherine Faust, 1994, *Social Network Analysis: Methods and Applications*, (Structural Analysis in the Social Sciences, 8), Cambridge University Press, Nueva York.

Waterstone, M. (1996). "A conceptual framework for institutional analysis of transboundary water resource management: theoretical perspectives". Ganoulis, J.; Duckstein, L.; Literathy, P and I. Bogardi. *Transboundary water resource management. Institutional and engineering approaches*. London: Bookman: 9-18.

Yin, Robert (1994), *Case Study Research. Design and Methods*, Applied Social Research Methods Series, vol. 5, Thousand Oaks, Sage Publications.

Zipf, G. Kingsley (1949), *Human behaviour and the principle of least effort*, Cambridge Mass., Addison Wesley.

Zunino, H. M. (2000). "Globalización y construcción social del territorio. Reflexiones sobre la gobernabilidad y la planificación de las ciudades". *Revista Geografía Norte Grande* 27:133-137.

Zunino, H. M. (2001a). "Analyzing governance in Chile and Argentina: social actors, power, and the formation of neoliberal social orders". *97th Annual Meeting of the Association of American Geographers, New York, NY*.

Zunino, H. M. (2001b). "La planificación urbana en el Chile de hoy: "actores sociales estructurados" y la construcción de redes de gobernabilidad". *Revista de Geografía Norte Grande*, 28: 73-78.

Zunino, E. Hugo M. (2002) "Formación institucional y poder investigando la construcción social de la ciudad" EURE (Santiago) v.28 n.84 Santiago sep. 2002 <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008400006>.

Zurbriggen Cristina (2004), "Redes, actores e instituciones" Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 30. Caracas. Consultada el 21 de noviembre 2015 <http://siare.clad.org/revistas/0051000.pdf>.

Zurbriggen, Cristina (2011), "La utilidad del análisis de redes de políticas públicas" Dossier. Ciudades y políticas urbanas, Argumentos (Méx.) vol.24 no.66 México may./ago. 2011.

Editorialtaurus.com y quedelibros.com consultada el 31 de octubre 2016 en https://www.ecured.cu/Anthony_Giddens.

[John Stuart Mill | La guía de Filosofía http://filosofia.laguia2000.com/empirismo-ingles/john-stuart-mill#ixzz4PNeUAJ4s](http://filosofia.laguia2000.com/empirismo-ingles/john-stuart-mill#ixzz4PNeUAJ4s).

Constitución de política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua

Plan de Desarrollo Urbano Sustentable 2003

Plan de Desarrollo Urbano Sustentable 2010

Plan de Desarrollo Urbano Sustentable 2016

ONU Hábitat (I-1976; II-1996 y III-2016).

Reglamento de Desarrollo Urbano Sostenible del Municipio de Juárez, Chih.

ANEXO 1. Guía de entrevista semi- estructurada

Proyecto: Desarrollo urbano y el rol de los tomadores de decisiones desde la perspectiva de redes en el contexto regional Ciudad Juárez, Chihuahua- México y El Paso, Texas-USA

Tesis Doctoral: Mtra. María de Lourdes Ampudia Rueda

Instrumento: Guía de entrevista para agentes (privados o públicos) que han participado en el desarrollo urbano-regional y/o en los procesos de transformación urbana.

Nombre:	
Edad:	
Sexo:	
Estado civil	
Casado con	
Cargos públicos/ privados por periodo	Cuál ha sido su trayectoria profesional, política y/o económica en los últimos tres quinquenios?
Periodo:	Cargo:
Funciones:	
Periodo:	Cargo:
Funciones:	
Periodo:	Cargo:
Funciones:	
Militancia política	¿Tiene alguna preferencia política actual? ¿Tiene o ha tenido alguna militancia política?
Relaciones	De acuerdo a sus principales redes de comunicación, podría mencionar por favor las cinco personas que considera más cercanas en su quehacer (mencione en orden de importancia 1 más importante, 5 menos importante) (incluya familiares si es el caso)
a) Profesional	
b) Político	
c) negocios o empresas	
	Alguna de estas personas han sido funcionarios(as) público o de organismos público y/o privados que tengan injerencia en las intervenciones urbanas tales como la expansión de la mancha urbana o la movilidad? (si. ¿Quiénes?)

Contexto:

A partir del año 2000 la ciudad ha vivido una fuerte crisis económica, estructural y de seguridad derivada de diversos factores como la dependencia económica que la región guarda con los Estados Unidos, la caída del empleo, los flujos migratorios, entre otros.

No obstante, en nuestra ciudad se dio un fuerte impulso a la urbanización mediante una serie de proyectos urbanos, o mejor dicho a la construcción de viviendas de interés social y en algunos casos de zonas residenciales de clase media y media baja, que llevaron a la ciudad a una fuerte expansión de la mancha urbana sin precedente. Que además ha dejado a mucho del territorio construido sin la infraestructura urbana que potencie la funcionalidad de la ciudad.

¿Bajo este contexto me gustaría saber su opinión sobre los impactos que tienen los tomadores de decisiones en el desarrollo urbano? comencemos por:

I. PERFIL DEL TOMADOR DE DECISIONES

1. Desde su mirada ¿Cómo es el tomador de decisiones en la ciudad-región?
2. ¿Consideraría que el TD debiera tener algún tipo de habilidades y /o capacidades específicas? (técnico-profesionales, políticas, económicas, otras)

3. ¿Desde su perspectiva existe un perfil “idóneo” del tomador de decisiones en torno a los aspectos de las transformaciones e intervención urbana?

II. DESARROLLO URBANO

1. ¿En su opinión, en qué medida se han logrado los proyectos urbanos contenidos en los planes de desarrollo urbano de la ciudad? ¿Ha participado en algún proceso de planificación urbana (estratégica o consulta, diseño, propuestas de desarrollo, etc.) dentro de la región?

2. ¿Quiénes toman las decisiones para impulsar las transformaciones urbanas de la región? ¿Forma parte o ha pertenecido a alguna organización, consejo consultivo, institucional privado o público para el desarrollo urbano o de planeación de la ciudad o de la región? ¿Cual?

3. Dentro de los planes de desarrollo urbano existen Proyectos Urbanos, ¿Existe conflicto de intereses entre los tomadores de decisiones de la ciudad, de forma que ello pueda constituir un factor para que no se concreten los proyectos de desarrollo urbano? ¿Esto aleja a los inversionistas?

III. EXPANSION

1. ¿En su opinión cuales serían las principales causas de la expansión de la mancha urbana?

2. ¿Por qué?

3. ¿Cuáles han sido las consecuencias de las decisiones sobre este crecimiento?

4. ¿Considera que los resultados están apegados a las instituciones y reglamentos como el Plan de desarrollo urbano?

5. ¿Responden a los intereses de la sociedad o de grupos en particular? ¿A ambos? ¿por qué?

6. ¿Quiénes desde su perspectiva son los principales actores que inciden en las intervenciones urbanas? ¿Son los agentes políticos o económicos? ¿Ambos? ¿Por qué?

IV. MOVILIDAD

1. ¿En su opinión cual ha sido el resultado del Plan de movilidad Urbano?

2. ¿Está acorde a las necesidades de movilidad de las diferentes actividades económicas y sociales de la ciudad?

3. ¿Están acordes a la expansión de la mancha urbana?

4. ¿Quiénes desde su perspectiva son los principales actores impulsores del plan de movilidad urbana?

V. REDES

1. ¿Cómo considera usted que son las que las interrelaciones entre los TD que impulsan determinados Proyectos Urbanos en la ciudad? ¿Se trata de relaciones de compromisos, colaboración, cooperación, intereses, conflicto?

2. ¿Cómo se conforman en la ciudad los grupos de poder? ¿Están aglutinados por familias y parentesco?, o ¿se trata más bien de redes de grupos económicos o políticos? ¿Puede identificar algunos líderes?

ANEXO 2. Instituciones y organizaciones públicas y privadas relacionadas con el desarrollo económico y urbano de Ciudad Juárez

1	Asociación de Ingenieros y Arquitectos de Cd. Juárez, A.C.
2	Asociación de Maquiladoras A.C AMAC .
3	Asociación de Transportistas de Ciudad Juárez A.C.
4	Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción CMIC
5	Cámara Nacional de la Industria de Transformación CANACINTRA
6	Centro Profesional de Ingenieros y Arquitectos A.C.
7	Confederación Patronal de la República Mexicana COPARMEX
8	Consejo Coordinador Empresarial de Ciudad Juárez A.C.
9	Desarrollo Económico de Juárez A.C.
10	Desarrollo Económico de Municipio
11	Fundación del Empresariado Chihuahuense A.C. FECHAC
12	Instituto Municipal de Investigación y Planeación IMIP
13	Plan Estratégico de Juárez A.C.
14	Grupo Imperial
15	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
16	Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez
17	Grupo Zaragoza

ANEXO 3 Listado de entrevistas

Institución / Organización Publica/Privada	Actor entrevistado
Presidente Municipal PAN/ Director Fideicomiso de los Puentes Internacionales de Chihuahua	Gustavo Elizondo
Presidente Municipal PAN/ Representante Gob. Edo Chihuahua	Ramón Galindo
Presidente Municipal PRI	José Reyes Ferriz
Presidente Municipal PRI	Héctor Murguía Lardizábal
Presidente Municipal PRI	Enrique Serrano
Plan Estratégico de Juárez A.C. / Desarrollador	Miguel Fernández Iturriza
Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción/ desarrollador	Gilberto Contreras
Secretaría Ayuntamiento Municipio Juárez / Ex Rector UACJ	Jorge Quintana Silveyra
Regidor del Ayuntamiento de Juárez / Comerciante	Sergio Nevárez
Director de Desarrollo Urbano Gobierno del Estado Chih.	Javier de la Fuente
Coord. Gral. de Desarrollo Urbano Municipio Juárez / Colegio Ingenieros A.C	Oscar Alcázar
Presidente de Centro Profesional de Ingenieros y Arquitectos A.C/ Constructor	José Octavio Rico
Coord. Gral. Proyectos de Des. Urb. IMIP/ Consultor Urbano	Salvador Barragán
Director de Desarrollo Urbano Municipio Juárez/ Consultor experto	Oscar Ibáñez
Instituto Municipal de Planeación /Director /Constructor	Roberto Mora
Consejo Deliberativo del IMIP/ consultor especializado/ UACJ	Javier Chávez
Consejo Deliberativo del IMIP/ consultor especializado/ UACJ	Elvira Maycotte
Director de Desarrollo Urbano Mpio. Juárez/ Consultor experto	José Luis Rodríguez